

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19, recante "Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa", nella parte in cui prevede che gli interventi edilizi ivi disciplinati possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, quando queste non prevedono limiti di inedificabilità assoluta, incidendo in tal modo su materie di competenza esclusiva statale.

### **Corte costituzionale, sentenza 28 dicembre 2021, n. 261 – Pres. Coraggio, Red. Barbera**

#### **Legge regionale – Tutela dell'ambiente e del paesaggio – Regione Campania – Competenza dello Stato – Incostituzionalità**

*E' incostituzionale l'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), nella parte in cui prevedono che gli interventi edilizi disciplinati dalla medesima legge regionale possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana) quando queste non prevedono limiti di inedificabilità assoluta (1).*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle citate norme della Regione Campania, nella parte in cui, disciplinando i rapporti tra piano paesaggistico e prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio, incidono su materie di competenza esclusiva statale. La q.l.c. è stata sollevata da Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 2021, n. 392 (coeva alle analoghe ordinanze nn. 389, 390 e 391, emesse nella medesima data, oggetto della News US, n. 112 del 27 gennaio 2021).

II. – Il Collegio, dopo aver descritto i fatti processuali, ha osservato quanto segue:

- a) le disposizioni censurate sono contenute nella legge regionale campana sul c.d. Piano casa, volto a favorire la ripresa dell'attività edilizia nel territorio della Regione e, in particolare, l'art. 12-bis, della citata l. reg. n. 19 del 2009, prevede che:
  - a1) al comma 2, tale legge prevale su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia;
  - a2) al comma 3, non sono ammessi interventi in deroga rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluti previsti nella legge regionale 27 giugno 1987, n. 35, recante il Piano Urbanistico Territoriale dell'area Sorrentino-Amalfitana;

- a3) al comma 4, gli interventi edilizi consentiti dalla legge possono essere realizzati anche nei territori di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale n. 35 del 1987;
- b) con riferimento alla rilevanza della questione, occorre considerare che l'annullamento degli atti relativi al procedimento edificatorio dipende unicamente dalla questione oggetto del giudizio, relativa all'ammissibilità di una deroga parziale al PUT da parte delle disposizioni regionali;
- c) non appare, inoltre, praticabile una interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni censurate, in quanto:
  - c1) l'art. 12-*bis*, comma 2, della l. reg. Campania n. 19 del 2009 stabilisce la prevalenza delle disposizioni ivi recate su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia;
  - c2) la possibilità di circoscrivere tale previsione alla sola normativa urbanistica è radicalmente esclusa dall'espressa applicazione di tali disposizioni anche nei territori di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale n. 35 del 1987, contenuta nel comma 4, con il connesso divieto di derogarvi, in base al comma 3, soltanto nel caso in cui il piano contenga vincoli di inedificabilità assoluti;
  - c3) consentono, quindi, di realizzare interventi edilizi, nell'ambito delle tipologie contemplate dalla legge regionale, in deroga alle previsioni del PUT che, come nel caso in esame, non pongono vincoli di inedificabilità assoluti;
- d) nel dichiarare la fondatezza della q.l.c.:
  - d1) secondo la costante giurisprudenza della medesima Corte, la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, con la conseguenza che la tutela paesaggistica da questi apprestata costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza;
  - d2) in tale ottica, l'art. 145, d.lgs. n. 42 del 2004, dedicato al coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione, nel precisare, al comma 3, che le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, esprime il c.d. principio della prevalenza delle prime sulle seconde, che deve essere declinato nel senso al legislatore regionale è impedito adottare normative che deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto;

- d3) in tal modo sono definiti i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e quelle di carattere urbanistico ed edilizio, sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale;
- d4) tale modello non è alterato dall'eventuale scelta della regione di perseguire gli obiettivi di tutela attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici. Tale scelta non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente;
- d5) le disposizioni in esame, consentendo di derogare al PUT nella parte in cui esso prevede limiti di inedificabilità assoluta, contravvengono al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica;
- d6) le norme regionali finiscono per degradare la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera esigenza urbanistica e, perciò, finiscono per compromettere quell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che la normativa statale ha invece assunto a valore imprescindibile, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali;
- d7) tali conclusioni non sono superate dal fatto che le previsioni censurate si collochino nell'ottica di una complessiva rivitalizzazione dell'attività edilizia nel territorio, in quanto la normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell'attività edilizia, non può far venire meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottate dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, trattandosi di competenza che si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia urbanistica ed edilizia;
- d8) *“il piano paesaggistico, infatti, è «strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio»”.*

III. – Per completezza, si osserva quanto segue:

- e) la q.l.c. è stata sottoposta all'attenzione della Corte da Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 2021, n. 392 cit. (coeva alle analoghe ordinanze nn. 389, 390 e 391, emesse nella medesima data, oggetto della News US, n. 112 del 27 gennaio 2021);
- f) una q.l.c. molto simile è stata sollevata da Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2021, n. 3820 (oggetto della News US, n. 53 dell'11 giugno 2021), secondo cui *“E' rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lett. c-bis, della legge della Regione Puglia n. 14 del 2009, in relazione all'art. 117, comma secondo, lett. s), della Costituzione, nella parte in cui rimette(va) ai Comuni – prima dell'espressa abrogazione disposta dall'art. 1, della legge della Regione Puglia n. 3 del 2021 - mediante motivata deliberazione di consiglio comunale, “l'individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con Deliberazione di G.R. n. 176/2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi”, in deroga al divieto posto dal precedente comma 1, lett. f), del medesimo articolo 6”*. Alla citata News US si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni del collegio: al § m), sul rapporto tra disciplina urbanistica locale e altri strumenti di pianificazione ed effetti sugli interventi edilizi ammissibili; al § n), sul rapporto tra normativa regionale e nazionale in relazione alla tutela dell'ambiente e del paesaggio; al § o), sulla prevalenza del piano paesaggistico rispetto allo strumento urbanistico generale; al § p), sull'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale; al § r), sul rispetto dei limiti fissati dal legislatore statale in tema di distanze, tutela del paesaggio, igiene e salubrità;
- g) sempre sul rapporto tra disciplina urbanistica locale e strumenti di pianificazione, si vedano:
  - g1) Corte cost., 23 dicembre 2021, n. 257, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale). In particolare, secondo la Corte: *“il piano paesaggistico deve essere aggiornato e rivisto nel contesto della procedura di adeguamento, secondo le scansioni delineate dagli artt. 143 e 156 cod. beni culturali, che fa salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome e contempla anche la facoltà di stipulare intese tra Regioni e Ministero. Tale procedura, nel*

*prescrivere una revisione organica, persegue l'obiettivo di preservare la complessiva efficacia della pianificazione paesaggistica, strumento esso stesso «funzionale alla salvaguardia più ampia ed efficace dell'ambiente e del paesaggio e dei molteplici interessi di risalto costituzionale che convergono nella tutela riconosciuta dall'art. 9 Cost.» (sentenza n. 124 del 2021, punto 5.5.3. del Considerato in diritto). Alle previsioni dettate a tale riguardo dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, in quanto coesenziali all'esigenza di garantire l'impronta unitaria e la prevalenza della pianificazione paesaggistica, si deve conformare la Regione autonoma Sardegna nell'esercizio della potestà legislativa attribuita dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione"; "La disciplina impugnata si discosta dai principi richiamati con riguardo a punti salienti, che investono la transizione al nuovo sistema di tutela, incentrato sulla specifica individuazione dei beni paesaggistici, secondo i requisiti tipizzati dall'art. 136 cod. beni culturali; transizione che proprio un'ordinata procedura di adeguamento avrebbe dovuto governare, mediante l'approfondita valutazione dei beni paesaggistici già individuati in base alla normativa originaria e la verifica della rispondenza di tali beni ai caratteri oggi prescritti dal legis latore statale, secondo un'evoluzione che precisa e chiarisce, senza sconfiggervelo in radice, l'assetto previgente. La normativa denunciata, in tutte le previsioni in cui si articola, attua un adeguamento del piano delle aree costiere con modalità che deviano dal percorso tracciato dagli artt. 143 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, in un quadro di regole poi specificato nelle sue concrete linee operative dalle intese intercorse tra le parti, in armonia con il principio di leale collaborazione";*

- g2) Corte cost., 23 dicembre 2021, n. 251, che ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale: dell'art. 8, comma 6, della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»); dell'art. 9, comma 1, lettere f) e g), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020; dell'art. 9, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, limitatamente alle parole «la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura del 15 per cento della loro superficie utile e»; dell'art. 25, comma 5, della legge reg. Puglia n. 30 del 2020; dell'art. 26, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020. La Corte precisa in motivazione che: *“il principio della prevalenza del piano paesaggistico rispetto a tutti gli strumenti di pianificazione territoriale, inclusi quelli relativi alle aree protette, sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, integra una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente*

*ambientali, deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un surplus di tutela e non un regime peggiorativo”; “Del resto, questa Corte ha di recente ribadito che il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito adottare normative che derogano o contrastino specificatamente con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto”; “La disposizione oggetto di censura non rispetta la gerarchia dei piani fissata dal legislatore nazionale, in quanto disciplina unilateralmente in modo diverso e meno restrittivo rispetto al PPTR vigente, adottato d’intesa con lo Stato, beni paesaggisticamente vincolati (il parco «Costa Ripagnola»), richiamando solo formalmente il rispetto delle disposizioni contenute nel PPTR, che tuttavia vengono svuotate dei loro essenziali contenuti di tutela”;*

- g3) Corte cost., 21 aprile 2021, n. 74 (citata nella sentenza in rassegna) secondo cui *“Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito non solo adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche”;*
- g4) nel senso che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta alla cura esclusiva dello Stato si veda anche Corte cost., 23 luglio 2018, n. 172 (in *Foro it.*, 2018, I, 3814, con nota di D'AURIA G., in *Riv. dir. soc.*, 2018, I, 1188, con nota di SORICELLI);
- g5) Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 11 (in *Foro it.*, 2016, I, 765; *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2016, fasc. 1, 55), ha stabilito che *“È incostituzionale l’art. 6 l.reg. Campania 28 novembre 2000 n. 15, nella parte in cui prevede che il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data del 17 ottobre 2000 possa essere realizzato in deroga alle prescrizioni dei piani paesaggistici e alle prescrizioni a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici”.*