

Il Consiglio di Stato ha sollevato q.l.c. dell'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania n. 19 del 28 dicembre 2009, in relazione all'art. 117, comma secondo, lett. s), della Costituzione, il quale, introducendo, con efficacia vincolante, disposizioni atte a disciplinare i rapporti tra piano paesaggistico e prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio, incide su materie di competenza statale.

Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza 12 gennaio 2021, n. 392 – Pres. Giovagnoli, Est. Martino

**Legge regionale – Tutela dell'ambiente e del paesaggio – Competenza dello Stato –
Questione non manifestamente infondata di costituzionalità**

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 12 – bis, commi 2, 3 e 4 della legge della Regione Campania n. 19 del 28 dicembre 2009, in relazione all'art. 117, comma secondo, lett. s) della Costituzione (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in esame (coeva alle analoghe ordinanze nn. 389, 390 e 391, emesse nella medesima data) la quarta sezione del Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte costituzionale la q.l.c. dell'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania n. 19 del 28 dicembre 2009, in relazione all'art. 117, comma secondo, lett. s), della Costituzione, nella parte in cui, introducendo, con efficacia vincolante, disposizioni atte a disciplinare i rapporti tra piano paesaggistico e prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio, incide su materie di competenza statale.

II. – Il collegio, dopo aver analizzato la vicenda processuale sottesa e le argomentazioni delle parti, ha osservato quanto segue:

- a) l'art. 12-bis della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19:
 - a1) è stato inserito nel corpo della legge del 2009 per effetto dell'art. 1, comma 1, lett. sss), della legge regionale n. 1 del 5 gennaio 2011 e nella sua originaria formulazione stabilisce, al comma 2, che *“Le norme della presente legge prevalgono su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia, fermo restando, per le zone vincolate, il parere obbligatorio delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso...”*. La norma è stata interpretata dalla giurisprudenza amministrativa come correlata alla sola materia urbanistica e non a quella paesaggistica;
 - a2) è stato poi modificato con l'art. 1, comma 73, lett. g), della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16, che ha previsto, in particolare, la derogabilità del PUT dell'area sorrentino – amalfitana ai fini della realizzazione degli interventi

di cui al Piano Casa, con la sola esclusione delle aree gravate da vincoli di inedificabilità assoluta;

- a3) sono stati, nel dettaglio, aggiunti i seguenti commi: *“3. Non sono ammessi interventi in deroga rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluti previsti nella legge regionale 27 giugno 1987, n. 35 (Piano Urbanistico Territoriale dell’area Sorrentino - Amalfitana). 4. La presente legge trova applicazione anche nei territori sottoposti PTP e quelli di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale n. 35/1987 fermo il rispetto dell’articolo 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). 5. Le definizioni degli interventi di recupero contenute all’articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia) sono prevalenti rispetto alle definizioni contenute nei PRG e nei PTP e PUT approvati prima della data di entrata in vigore della legge statale. 6. Nelle sole zone dei PTP e del PUT di cui alla legge regionale n. 35/1987, dove sono vietate le nuove costruzioni, la demolizione e ricostruzione è soggetta al mantenimento del volume preesistente o ai limiti di incremento volumetrico già stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi piani paesaggistici”*;
- b) il combinato disposto dei commi 2, 3 e 4, dell’articolo in esame denota la volontà del legislatore regionale, confermata dai lavori preparatori della modifica legislativa, di consentire gli interventi di cui alla legge regionale n. 19 del 2009 anche in deroga al PUT dell’area sorrentino – amalfitana, ad eccezione delle aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluta;
- c) tali disposizioni non consentono di operare l’interpretazione costituzionalmente orientata alla quale si prestava la formulazione originaria della norma;
- d) relativamente alla non manifesta infondatezza della q.l.c.:
- d1) secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale la tutela del paesaggio costituisce un ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, con la conseguenza che la tutela paesaggistica apprestata dallo Stato costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza;
- d2) il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio, secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale;
- d3) le richiamate previsioni della legge regionale n. 19 del 2009, nella parte in cui prevedono la derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e in particolare di quelle contenute nel PUT dell’area sorrentino – amalfitana, ai

fini della realizzazione degli interventi edilizi, appaiono porsi in contrasto con l'art. 145, comma 3, d.lgs. n. 42 del 2004, norma interposta in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.;

- d4) infatti, assegnando all'ordine inferiore della disciplina urbanistica la definizione del regime concreto degli interventi consentiti dal Piano Casa, anche in deroga alle prescrizioni paesaggistiche e con la sola salvaguardia delle previsioni relative a vincoli di inedificabilità assoluta, le disposizioni regionali degradano la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera esigenza urbanistica, parcellizzata tra i vari comuni competenti al rilascio dei singoli titoli edilizi, risultandone quindi compromessa l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, assunta dalla normativa statale a valore imprescindibile e non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme sull'intero territorio nazionale.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- e) sul rapporto tra norme regionali e statali in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio si vedano:

- e1) News US n. 8 del 16 gennaio 2021, a Corte cost., 21 dicembre 2020, n. 276, che ha dichiarato inammissibili e infondate le q.l.c., sollevate dal T.a.r. per il Lazio, dell'art. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, recante disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale, per violazione degli artt. 3, 41, 42 e 117 Cost., nella parte in cui modificano il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica. Alla citata News US si rinvia, oltre che per l'esame della questione sottesa, in particolare: al § m), sul rapporto tra pianificazione urbanistica e paesaggistica, ove, in particolare al § m4), è richiamata anche Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 11 (in *Foro it.*, 2016, I, 765; *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2016, fasc. 1, 55), secondo cui "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"; al § o), sulla tutela delle aspettative edificatorie dei privati rispetto all'esercizio dei poteri pianificatori ambientali e paesaggistici; al § p), sul rapporto tra competenze statali e regionali in materia ambientale e, in particolare, sugli standard minimi uniformi di tutela; al § q), sulle misure di salvaguardia previste dalla legge n. 394 del 1991, nel senso della qualificazione di tali strumenti come

standard minimi di tutela ambientale; al § s), per l'esame di precedenti nella giurisprudenza della CEDU;

- e2) News US n. 4 dell'11 gennaio 2021, a Corte cost., 18 dicembre 2020, n. 270, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale (l'art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, recante "Legge per il governo del territorio"), con la quale, in sostanza, si prevedeva la possibilità di reiterare, a tempo indeterminato, l'efficacia di vincoli preordinati all'esproprio, oltre quindi il termine quinquennale stabilito dall'art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001 (c.d. testo unico delle espropriazioni). In motivazione, la Corte ribadisce che la proroga, in via legislativa, dei vincoli espropriativi costituisce un *"fenomeno inammissibile dal punto di vista costituzionale, qualora essa si presenti sine die o all'infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza"*. Alla citata News si rinvia, oltre che per l'esame della sentenza della Corte: al § d), sul tema della trasversalità della materia delle espropriazioni, in quanto riconducibile all'urbanistica, la quale, a sua volta, è da ricomprendere nella materia concorrente del governo del territorio; al § e), sul rapporto tra garanzie partecipative e procedimento espropriativo; ai §§ f) e g), sul tema della proroga dei vincoli espropriativi già scaduti; al § h), sulla distinzione fra vincoli espropriativi e conformativi;
- f) sul rapporto tra normativa regionale e nazionale in relazione alla tutela dell'ambiente e del paesaggio si vedano anche:
- f1) Corte cost., 20 luglio 2016, n. 189 (in *Urb. e app.*, 2016, 10, 1094), secondo cui: *"L'art. 20 della L.R. Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla L.R. n. 4 del 2009, alla L.R. n. 19 del 2011, alla L.R. n. 28 del 1998 e alla L.R. n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), limitatamente alle parole "e paesaggistici" è incostituzionale"*; *"Non sono fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lett. f), della legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 - impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9, 117, primo comma, e secondo comma, lett. l) e s), Cost. - che, inserendo il comma 5-ter nell'art. 8 della legge regionale n. 4 del 2009 (legge attuativa del cosiddetto piano casa), prevede che gli interventi edilizi di cui agli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 della legge novellata «sono realizzati in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali vigenti ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali; possono essere superati gli indici massimi di fabbricabilità. È in ogni caso*

fatto salvo il rispetto delle disposizioni del Codice civile e i diritti dei terzi». La norma impugnata deve essere interpretata nel senso che gli interventi edilizi ivi previsti non possono essere realizzati in deroga né al piano paesaggistico regionale né alla legislazione statale. Infatti dal tenore letterale della norma emerge che gli interventi ammessi sono solo quelli in deroga ai regolamenti edilizi e agli strumenti urbanistici comunali vigenti e non anche al piano paesaggistico regionale. Inoltre, sempre il dato letterale della norma non consente che gli interventi possano essere posti in essere in deroga al d.m. n. 1444 del 1968 e alla normativa statale in materia di rischi di incidenti rilevanti. La stessa clausola di salvezza ivi prevista dimostra che il legislatore regionale ha voluto espressamente escludere che gli interventi edilizi possano essere realizzati in violazione delle disposizioni del codice civile (il cui richiamo deve intendersi come riferito all'intera disciplina civilistica di cui il d.m. n. 1444 del 1968 è parte integrante e fondamentale) e dei diritti dei terzi"; "E' costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 20 della legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21, limitatamente alle parole «e paesaggistici», che, nel sostituire il comma 4-bis dell'art. 6 della legge regionale 14 maggio 1984, n. 22, prevede l'irrelevanza non solo a fini urbanistici ed edilizi ma anche paesaggistici degli allestimenti mobili di pernottamento (quali tende, roulotte, caravan, mobil-home, maxicaravan o case mobili e pertinenze ed accessori funzionali all'esercizio dell'attività). La procedura di autorizzazione paesaggistica disciplinata dalla normativa statale, non derogabile da parte delle Regione, è volta a stabilire proprio se un determinato intervento abbia o meno un impatto paesaggistico significativo. La disposizione impugnata, invece, nel qualificare come paesaggisticamente irrilevanti taluni interventi nelle aziende ricettive all'area aperta, consente che essi vengano posti in essere a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la quale è norma di grande riforma economico-sociale che la Regione autonoma della Sardegna deve rispettare in quanto adottata nell'ambito della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. La norma censurata si pone, dunque, in contrasto con il richiamato art. 146, oltre che con l'art. 149 del medesimo Codice dei beni culturali e del paesaggio - che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica - e con l'Allegato 1 del d.P.R. n. 139 del 2010 che reca un elenco tassativo degli interventi di «lieve entità», assoggettati a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica";

- f2) Corte cost., 22 luglio 2011, n. 235 (in *Giornale dir. amm.*, 2011, 10, 1118; *Foro it.*, 2011, 10, 1, 2575; *Giur. it.*, 2012, 3, 518), secondo cui: "È costituzionalmente

illegittimo l'art. 1, comma primo, della legge della Regione Campania n. 11 del 2010, nella parte in cui riformula l'art. 1, comma 13, della legge regionale n. 2 del 2010, ultimo capoverso, secondo cui non è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia ove l'unico accesso alla stessa è quello dell'uso in concessione ai privati. All'uopo deve, invero, rilevarsi che la battigia fa parte del demanio marittimo e la relativa disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà legislativa esclusiva statale. La legislazione regionale non può disciplinare le modalità di accesso alla battigia, che sono regolate dal D.L. n. 400 del 1993 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito in legge n. 494 del 1993"; "E' costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 1, della L.R. 25 ottobre 2010, n. 11 della Regione Campania, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'art. 1 della L.R. 21 gennaio 2010, n. 2 della Regione Campania, periodi terzo, quarto e quinto, lett. c), il quale, nel prevedere sia deroghe alla pianificazione paesaggistica, sia apposite procedure di autorizzazione paesaggistica, invade la competenza legislativa statale, in quanto le disposizioni impugnate intervengono in materia di tutela del paesaggio, ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, e sono in contrasto con quanto previsto dal D.Lgs. n. 42 del 2004. Infatti, la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica. Peraltro, la normativa censurata si pone in contrasto con l'art. 146 - che regola il procedimento di autorizzazione paesaggistica - e con l'art. 149 - che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione - del D.Lgs. n. 42 del 2004, nonché con l'allegato 1 del D.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, che reca un elenco tassativo degli interventi di "lieve entità"; "È incostituzionale l'art. 1, 1 comma, lett. c), e 2 comma, L.R. 25 ottobre 2010, n. 11, Campania, nelle parti in cui prevede a) che le strutture turistiche ricettive e balneari, in deroga alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, sovracomunali e comunali vigenti, possono realizzare piscine, previo parere della competente sovrintendenza ai beni ambientali e culturali e della competente autorità demaniale; b) che in attesa dell'approvazione del piano di utilizzo delle aree demaniali (Puad) e della legge regionale sul turismo, è consentita a tutti gli stabilimenti balneari del litorale regionale campano la permanenza delle installazioni e delle strutture, realizzate per l'uso balneare, per l'intero anno solare; c) che le strutture degli stabilimenti balneari ed elioterapici realizzate prima del 31 dicembre 2009 sono di competenza della regione Campania

dal punto di vista della valutazione paesaggistico ambientale e che tutte le strutture da realizzare ex novo o in ampliamento sono soggette al regime dell'autorizzazione paesaggistica semplificata".