



**News a cura dell'Ufficio del massimario
n. 112 del 9.12.2022**

La Corte costituzionale ribadisce il principio della prevalenza del piano paesaggistico sui piani urbanistici e, in sua applicazione, accoglie, *in parte qua*, una questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Consiglio di Stato – avente ad oggetto una norma di legge regionale (nella specie, si trattava di una disposizione inserita nella legge sul c.d. piano casa della Regione Puglia) che abilitava i Comuni ad individuare ambiti territoriali o immobili, pur se ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico istituito dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), sui quali consentire la realizzazione di interventi edilizi straordinari.

[Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 2022, n. 192 – Pres. Amato, red. Modugno.](#)

Urbanistica ed edilizia – Regione Puglia – Interventi edilizi straordinari su aree o immobili sottoposti a vincolo paesaggistico – Necessario rispetto delle specifiche prescrizioni del Piano paesaggistico regionale – Mancata previsione – Incostituzionalità.

E' incostituzionale l'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia n. 14 del 2009 (legge regionale sul Piano casa), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 3 del 2021, nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge regionale n. 14 del 2009, aventi natura straordinaria, debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale della Puglia. (1)

I. – Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale accoglie la questione che era stata sollevata dalla sezione IV del Consiglio di Stato (con [sentenza non definitiva 14 maggio 2021, n. 3820](#), oggetto della [News n. 53, dell'11 giugno 2021](#), alla quale si rinvia per ogni

approfondimento). Viene così dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale (l'art. 6, comma 2, lettera c- bis), della legge della Regione Puglia n. 14 del 2009, c.d. legge sul piano casa) che, senza esplicitamente richiamare la necessaria aderenza alle previsioni del Piano paesaggistico regionale (PPTR), consentiva la realizzazione di interventi edilizi straordinari, ivi incluso ad es. l'ampliamento, su aree o immobili gravati da vincolo paesaggistico.

La vicenda dalla quale è scaturita la pronuncia della Corte può essere sintetizzata come di seguito. La Soprintendenza aveva espresso parere negativo, ai sensi dell'art. 146, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio), su un progetto di restauro e risanamento, con ampliamento volumetrico, di un compendio immobiliare (trullo e lamie) situato in un'area costituente patrimonio UNESCO e sottoposta a numerosi vincoli prescritti dal Piano paesaggistico regionale. In primo grado, tale parere è stato annullato con sentenza di accoglimento del [T.a.r. per la Puglia– Lecce, sez. I, 17 gennaio 2020, n. 39](#).

In appello, valutata la rilevanza, ai fini del decidere, dell'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge regionale sul c.d. Piano casa – a norma del quale, sulle aree e immobili individuati con apposita delibera del Consiglio comunale, e comunque con determinate cautele, sono consentiti gli interventi edilizi straordinari previsti dalla legge sul piano casa, pur se si tratta di aree o immobili sottoposti a vincolo paesaggistico previsto dal Piano paesaggistico territoriale regionale – la IV sezione del Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale, deducendo, nella sostanza, la violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela paesaggistica (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.), quale discendente, nella specie, dalla violazione del principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli altri strumenti di pianificazione territoriale, sancito dalla legislazione nazionale all'art. 146, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004.

II. – Il percorso argomentativo della Corte può essere sintetizzato come segue:

- a) preliminarmente, viene ricostruito il panorama normativo di riferimento, ricordando che la legge regionale n. 14 del 2009, nel conferire attuazione al cosiddetto Piano casa, ha previsto la possibilità di operare interventi straordinari di ampliamento (art. 3) e di demolizione e ricostruzione (art. 4), pur fissando una serie di limiti, fra i quali quello sancito dall'art. 6, comma 1, lettera f), della stessa legge, che non li ammette *“su immobili ubicati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi degli articoli 136 e 142”* del d.lgs. n. 42 del 2004; in tale contesto:
 - a1) tale limite, in origine assoluto, fu successivamente mitigato dalla legge regionale n. 37 del 2016 che aggiunse proprio la lettera c-bis) nell'art. 6, comma 2, della legge regionale sul Piano casa (ossia, la disposizione oggetto della questione sollevata dal Consiglio di Stato);
 - a2) la novella del 2016 ha dunque permesso ai Comuni di individuare, con deliberazione motivata del Consiglio comunale, *“ambiti territoriali nonché [...] immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 176 del 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”*;

- a3) tale disposizione, pur abrogata dalla legge della Regione Puglia n. 3 del 2021 (e ciò, precisa la Corte, proprio per “*dar seguito ai rilievi provenienti dal Ministero per i beni e le attività culturali [...] sulla necessità di superare tale disciplina, in quanto lesiva della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela paesaggistica*”), è stata nondimeno sostanzialmente poi re-inserita, sia pure con diversa formulazione, dalla legge della Regione Puglia n. 39 del 2021; quest’ultima previsione, tuttavia, pur ripristinando la possibilità di derogare ai vincoli paesaggistici stabiliti dal Piano paesaggistico regionale, previa delibera del Consiglio comunale, ha comunque precisato che ciò possa avvenire a condizione “*che l’intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica*”;
- b) venendo, allora, a trattare delle censure sollevate dal Consiglio di Stato, la Corte richiama il principio espresso dal codice dei beni culturali e del paesaggio, all’art. 145, comma 3, a norma del quale le disposizioni dei piani paesaggistici sono prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore: viene così espresso, dalla legge nazionale, il principio di prevalenza del piano paesaggistico, costantemente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (vengono richiamate, fra le più recenti: [sentenza 28 febbraio 2022, n. 45](#), in *Giur. cost.*, 2022, 477, con nota di ARABIA; [sentenza 28 dicembre 2021, n. 261](#), in *Foro it.*, 2022, I, 793, ed in *Giur. cost.*, 2021, 2837, con nota di FURNO, nonché oggetto della [News US n. 4, del 13 gennaio 2022](#), cui si rinvia per ampi approfondimenti; sentenza 8 luglio 2021, n. 141, in *Giur. cost.*, 2021, 1510), la quale ha già rilevato:
- b1) che tale principio garantisce “*l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio*” (sono qui richiamate, oltre a quelle già menzionate: [sentenza 21 aprile 2021, n. 74](#), in *Giur. cost.*, 2021, 928, ed in *Dir. agroalimentare*, 2021, 602, con nota di FERRUCCI; sentenza 17 novembre 2020, n. 240, in *Giur. cost.*, 2020, 2816, con nota di TRAINA);
- b2) che, di conseguenza, al legislatore regionale è impedito di adottare sia normative che derogano o contrastano con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, cioè con previsioni di tutela in senso stretto (oltre a quelle già richiamate, anche [sentenza 15 aprile 2019, n. 86](#), in *Giur. cost.*, 2019, 1008), sia normative che, pur non contrastando con (o derogando a) previsioni di tutela in senso stretto, pongano alla disciplina paesaggistica limiti o condizioni (cfr. sentenza n. 74 del 2021, cit.), che, per mere esigenze urbanistiche, escludano o ostacolino il pieno esplicarsi della tutela paesaggistica;
- b3) che, pertanto, “*i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio*” sono definiti “*secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale*” ([sentenza 28 gennaio 2022, n. 24](#), in *Giur. cost.*, 2022, 317; 29 gennaio 2016, n. 11, in *Foro it.*, 2016, I, 765);

- c) nel caso in esame, precisa la Corte, la disposizione regionale censurata contrasta con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, violando, così, il parametro interposto evocato dal rimettente; in particolare:
- c1) vengono in rilievo, nella specie, interventi straordinari di demolizione, ricostruzione e ampliamento, i quali, quando pure non risultino espressamente vietati, *“sono sottoposti a limiti e condizioni, talvolta stringenti, dal PPTR, e in specie dalle prescrizioni specifiche di quest’ultimo”*;
 - c2) la previsione che detti interventi possano interessare ambiti e immobili sottoposti a vincolo paesaggistico, senza alcuna menzione del necessario rispetto anche delle richiamate prescrizioni specifiche del PPTR, *“ossia di quelle prescrizioni che impongono precisi obblighi o divieti inerenti all’utilizzo e – per ciò che qui rileva – alla trasformazione dei beni paesaggistici (norme, queste ultime, mediante le quali si esplica la funzione precettiva del Piano)”*, determina un conflitto proprio con il la disciplina paesaggistica del PPTR;
 - c3) quello censurato, peraltro, *“non può essere inteso alla stregua di un mero silenzio della legge, colmabile – come sostenuto dalla parte – in via interpretativa”* (nel senso, cioè, che le previsioni del PPTR siano implicitamente applicabili), ma costituisce *“una deroga”* che ammette la facoltà per i Comuni e i privati, rispettivamente, *“di consentire e porre in essere tali interventi non osservando il contenuto precettivo del PPTR”*;
- d) la conclusione che precede, a giudizio della Corte, è avvalorata ulteriormente da altri indici, e in particolare:
- d1) dal fatto che la lettera della norma censurata si limita a richiedere il rispetto dei soli *“indirizzi”* e *“direttive”* del PPTR: ciò che *“non vale a escludere il rilevato contrasto con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico, proprio perché il rinvio è circoscritto alla parte programmatica del Piano, a traverso la quale quest’ultimo non detta specifiche regole sull’utilizzo e sulla trasformazione dei beni paesaggistici, ma pone gli obiettivi di qualità della pianificazione”*;
 - d2) dal fatto che la disposizione censurata prevede, in modo solo generico, che gli interventi in questione debbono essere realizzati *“utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi”*: in tal modo – osserva la Corte – non si assicura l’osservanza delle prescrizioni del PPTR, ma al contrario si rende *“evidente il carattere derogatorio della norma in esame rispetto a queste ultime”*;
 - d3) del resto, precisa la Corte, il PPTR, *“laddove ammette interventi sui beni paesaggistici, può contemplare una ben più ampia e dettagliata serie di regole sulla loro trasformazione: basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, alle regole sul colore degli edifici, all’obbligo di rimuovere, nell’effettuazione degli interventi, gli elementi artificiali, ovvero, infine, al divieto di compromettere i con visivi”*;
- e) in conclusione, come già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, *“la normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell’attività edilizia, non può far venir 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’”* ([sentenza n. 261 del 2021](#); in senso analogo, [sentenza n. 86 del 2019](#)); pertanto:

- e1) il PPTR deve essere messo *“al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali, che possono mettere in discussione la complessiva ed unitaria efficacia del Piano paesaggistico”* (fra le varie, sentenze n. 261 e n. 74 del 2021, e n. 11 del 2016, cit.);
- e2) al fine di rimuovere il *vulnus* costituzionale, risulta pertanto sufficiente introdurre, nella disposizione censurata, con pronuncia a carattere additivo, *“la previsione inerente all’esigenza di rispetto (anche) delle prescrizioni del PPTR”*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- f) secondo la giurisprudenza costituzionale, il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli altri strumenti di pianificazione urbanistica, sancito dall’art. 146, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio (di cui al d.lgs. n. 42 del 2004), costituisce espressione della cura esclusiva, che spetta allo Stato, degli interessi paesaggistici e ambientali, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; in particolare, secondo la sentenza n. 261 del 2021, cit. (ricordata anche dalla pronuncia in epigrafe), la Corte ha di recente puntualizzato quanto segue:
 - f1) la tutela paesaggistica apprestata dai Piani paesaggistici regionali (che sono il frutto di un’interlocuzione, a livello amministrativo-pianificatorio, tra lo Stato e la Regione) *“costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza”* (in tal senso, fra le altre, sentenza n. 86 del 2019, cit., anch’essa ricordata dalla decisione in epigrafe);
 - f2) in tale prospettiva, l’art. 145 del 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 cosiddetto principio di prevalenza delle prime sulle seconde, che deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastano con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto”* (sentenza n. 141 del 2021, cit.; nello stesso senso, anche sentenza n. 74 del 2021, cit.);
 - f3) vengono così 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;
 - f4) tale modello non è alterato *“[dal]l’eventuale scelta della regione di perseguire gli obiettivi di tutela [...] attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici”*; simile scelta della Regione, in particolare, *“non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente”*;
 - f5) pertanto, qualora una legge regionale consenta di derogare a previsioni di tutela ambientale contenute nel Piano paesaggistico, essa si pone, in tal modo, in contrasto con il parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per tramite della previsione di cui all’art. 146, comma 5, del d.lgs. n. 42

del 2004, in quanto contravviene al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica;

g) come ulteriormente precisato dalla [sentenza 23 luglio 2018, n. 172](#) (in *Foro it.*, 2018, I, 3814, con nota di D'AURIA, ed in *Riv. giur. edilizia*, 2018, I, 1188, con nota di SORICELLI), il legislatore statale, tramite l'emanazione delle norme di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio, conserva il potere, *"nella materia 'tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali', di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali (per tutte, sentenza n. 51 del 2006) [...] di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come 'riforme economico-sociali' si impongono al legislatore di queste ultime"* (in tal senso, cfr. anche [sentenza 24 luglio 2013, n. 238](#), in *Foro it.*, 2013, I, 3025, ed in *Rivista giur. ambiente*, 2014, 39, con nota di TUMBIOLO); in particolare, secondo questa pronuncia:

g1) il piano paesaggistico ha la funzione di 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"*;

g2) in questa più ampia prospettiva, rilevano l'art. 135, comma 4, lettera d), e l'art. 143, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, in base ai quali il piano deve provvedere alla individuazione *"delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati"* nonché *"delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate"*;

g3) tuttavia – ha aggiunto la Corte – se la funzione del piano paesaggistico è quella di introdurre un organico sistema di regole, sottoponendo il territorio regionale a una specifica normativa d'uso in funzione dei valori tutelati, ne deriva che, *"con riferimento a determinate aree, e a prescindere dalla qualificazione dell'opera, il piano possa prevedere anche divieti assoluti di intervento"*: tale possibilità di introdurre divieti assoluti di intervento e trasformazione del territorio *"appare, d'altronde, del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico"*;

g4) inoltre, sempre secondo la richiamata sentenza n. 172 del 2018, la legislazione statale determina l'incostituzionalità di quelle disposizioni regionali che *"svuotino di contenuto"* i poteri che il d.lgs. n. 42 del 2004 rimette alla *"competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica, ai quali soltanto spetta di compiere la verifica concreta di conformità tra l'intervento progettato e le disposizioni del piano paesaggistico, individuando la*

soluzione più idonea a far sì che l'interesse pubblico primario venga conseguito con il minor sacrificio possibile degli interessi secondari";

h) ancor più di recente, la Corte costituzionale è tornata a precisare i contorni del principio di prevalenza del piano paesaggistico con la [sentenza 25 luglio 2022, n. 187](#), nella quale si è rilevato quanto segue:

h1) la tutela ambientale e paesaggistica – gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto – *“costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali”* (cfr., in tal senso, anche sentenza [28 ottobre 2021, n. 201](#), in *Giur. cost.*, 2021, 2098; nonché [sentenza 28 aprile 2022, n. 106](#), in *Foro it.*, 2022, I, 2629);

h2) per tale ragione, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., *“il legislatore statale demanda alla pianificazione paesaggistica il compito di apprestare le necessarie misure di salvaguardia del paesaggio, in quanto «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (art. 131, comma 1, cod. beni culturali), e, in particolare, di preservare «quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali» (art. 131, comma 2, del medesimo codice)”* (cfr. anche sentenza n. 24 del 2022, cit.);

h3) proprio in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, *“l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica assurge a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale”*;

h4) il sistema di pianificazione delineato dal codice di settore *“rappresenta, dunque, attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti”*; in proposito, la giurisprudenza della Corte ha più volte ribadito, anche di recente, che *“è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali”* (da ultimo, sentenze n. 45 e n. 24 del 2022, cit., nonché sentenza [23 novembre 2021, n. 219](#), in *Foro it.*, 2022, I, 793, e, ancor prima, sentenza [5 maggio 2006, n. 182](#), in *Giur. cost.*, 2006, 1841, con nota di TRAINA);

h5) la condizione per realizzare questo obiettivo *“è la concertazione del piano paesaggistico tra Stato e la Regione, la sua cogenza per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, nonché la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, come sancito dagli artt. 135 e seguenti e, in particolare, dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali”* (ex plurimis, sentenze n. 45 del 2022 e n. 261 del 2021, già cit.);

h6) la sottoposizione dell'intero territorio regionale a specifica normativa d'uso mediante piano paesaggistico è infatti prevista come cogente dal codice di settore; secondo la Corte, invero, *“Il dovere di assicurare «che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti*

valori espressi dai diversi contesti» (art. 135, comma 1, cod. beni culturali) rinviene il suo imprescindibile presupposto nella visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite”;

- h7) in tale cornice, dunque, e pur sempre “nei limiti consentiti dalla lettera e dallo spirito della normativa”, la Corte ha più volte precisato che “la legislazione regionale debba essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell’ambiente e del paesaggio”; ciò, nell’ambito del più generale insegnamento secondo cui una legge non va dichiarata incostituzionale se di essa possa darsi un’interpretazione conforme a Costituzione.*

