CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **261/2021** (ECLI:IT:COST:2021:261)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **BARBERA**
Udienza Pubblica del **24/11/2021**; Decisione del **24/11/2021**
Deposito del **28/12/2021**; Pubblicazione in G. U. **29/12/2021**
Norme impugnate: Art. 12 bis, c. 2°, 3° e 4°, della legge della Regione Campania 28/12/2009, n. 19.
Massime: **44443**
Atti decisi: **ordd. 66, 67 e 68/2021**

SENTENZA N. 261

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'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), promossi dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con tre

ordinanze del 12 gennaio 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 66, 67 e 68 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della A. M. Marine srl in liquidazione, della Aldebaran srl e della F. G. Buildings srl, del Comune di Sorrento e di Apreda Mario e Apreda Michele, nonché l'atto di intervento dell'associazione Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo;

udito nell'udienza pubblica del 24 novembre 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Alfonso Celotto e Enrico Soprano per A. M. Marine srl in liquidazione, Ciro Sisto per Aldebaran srl e F. G. Buildings srl, Maurizio Pasetto per il Comune di Sorrento e Francesco Saverio Esposito per Apreda Mario e Apreda Michele;

deliberato nella camera di consiglio del 24 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione quarta, con tre distinte ordinanze del 12 gennaio 2021, rese in separati giudizi e rispettivamente iscritte ai numeri 66, 67 e 68 del registro ordinanze 2021, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'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), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.– Nel primo giudizio, Antonetta Gargiulo, Antonio Russo, Teresa Adario, Michele Palumbo e Raysa Tkachenko avevano impugnato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania gli atti relativi alla realizzazione, nel Comune di Sorrento, di un intervento edilizio convenzionato, approvato ai sensi dell'art. 7, comma 5, della legge reg. Campania n. 19 del 2009, consistente nella sostituzione di un capannone industriale, già di proprietà di Aprea Mare spa, con un nuovo complesso a destinazione residenziale, il cui volume era riservato per il 30 per cento al cosiddetto "housing sociale".

Fra i diversi profili di censura dedotti dai ricorrenti, il TAR Campania aveva accolto quelli relativi alla non conformità dell'intervento al Piano urbanistico territoriale (PUT) dell'Area Sorrentino-Amalfitana, approvato con legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana), in particolare quanto all'altezza massima dei manufatti dalla stessa consentita.

Proposti separati appelli (poi riuniti) da parte delle soccombenti Aldebaran spa, FG Buildings srl e A. M. Marine srl in liquidazione (già Aprea Mare spa), costituitisi il Comune di Sorrento ed il Ministero per i beni e le attività culturali ed il turismo, il Consiglio di Stato ha dapprima pronunziato sentenza parziale, con la quale ha dichiarato inammissibile l'intervento ad opponendum proposto dall'associazione riconosciuta Fare Ambiente MEE – Movimento ecologista europeo e ha rigettato tutti i motivi di appello volti a sostenere l'inammissibilità o l'irricevibilità del ricorso di primo grado, ovvero la conformità al PUT dell'intervento in progetto; quindi, delimitato il giudizio alla sola questione della derogabilità al PUT medesimo da parte della legge reg. Campania n. 19 del 2009, ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle menzionate disposizioni.

1.2.– Nel secondo giudizio, promosso dall'associazione Onlus Verdi Ambiente e Società – V.A.S. per l'annullamento degli atti relativi al medesimo procedimento, il TAR, dopo la

costituzione della società Aprea Mare spa, del Comune di Sorrento e del Ministero per i beni e le attività culturali ed il turismo, aveva parimenti dichiarato inammissibile l'intervento ad opponendum dell'associazione riconosciuta Fare Ambiente MEE – Movimento ecologista europeo e accolto i motivi relativi alla non conformità dell'intervento al PUT.

Anche in questo caso, riuniti gli appelli proposti dalle società Aldebaran spa, FG Buildings srl e A. M. Marine srl in liquidazione (già Aprea Mare spa), il Consiglio di Stato ha pronunziato sentenza parziale dello stesso contenuto di quella di cui al punto che precede e sollevato, con successiva ordinanza, la presente questione di legittimità costituzionale.

1.3.– Infine, anche nel terzo giudizio, promosso da Mario e Michele Apreda per l'annullamento degli atti relativi al medesimo procedimento, il TAR Campania, nella resistenza delle società Aldebaran spa, FG Buildings srl e A. M. Marine srl in liquidazione (già Aprea Mare spa), del Comune di Sorrento e del Ministero per i beni e le attività culturali ed il turismo, aveva dichiarato inammissibile l'intervento ad opponendum dell'associazione riconosciuta Fare Ambiente MEE – Movimento ecologista europeo e accolto i motivi relativi alla non conformità al PUT del medesimo intervento; il Consiglio di Stato, riuniti gli appelli proposti dalle società soccombenti, ha pronunziato sentenza parziale e successiva ordinanza con la quale ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni regionali.

2.– Con le tre ordinanze, di identico contenuto, il Consiglio di Stato osserva, anzitutto, che l'art. 12-bis è stato inserito nel corpo della legge reg. Campania n. 19 del 2009 (attuativa del cosiddetto "Piano casa") dall'art. 1, comma 1, lettera sss), della legge della Regione Campania 5 gennaio 2011, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 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) e alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio)»; esso stabilisce, al comma 2, che «[l]e 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, così come individuate dall'articolo 32 della legge n. 47/1985 e successive modifiche».

2.1.– Il rimettente riferisce che tale disposizione, fin dalla sua entrata in vigore, è stata interpretata dalla giurisprudenza amministrativa come correlata alla sola materia urbanistica, e non anche a quella paesaggistica, avuto particolare riguardo al carattere eccezionale e transeunte della disciplina sul "Piano casa", nonché alla mancanza di uno specifico richiamo alle previsioni del PUT.

Tuttavia, prosegue il rimettente, il legislatore regionale è successivamente intervenuto sull'art. 12-bis, aggiungendovi quattro commi; fra questi, assumono rilievo nella presente vicenda il comma 3, a mente del quale «[n]on sono ammessi interventi in deroga rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluti previsti nella legge regionale 27 giugno 1987, n. 35», e il comma 4, con il quale è disposto che la legge trovi applicazione anche nei territori «di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale n. 35/1987».

Secondo il Consiglio di Stato, pertanto, il combinato disposto dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 12-bis della legge reg. Campania n. 19 del 2009 «denota inequivocabilmente la volontà del legislatore regionale di consentire gli interventi di cui alla medesima l.r. n. 19 del 2009 […] anche in deroga al PUT dell'area sorrentino-amalfitana, eccezion fatta per le aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluta».

3.– Poste tali premesse, il rimettente esclude la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione delle norme censurate, coerente con la lettura datane in precedenza dalla giurisprudenza amministrativa; quindi, quanto alla rilevanza della questione, evidenzia che la

stessa assume carattere dirimente nei giudizi, poiché il suo accoglimento determinerebbe il rigetto degli appelli, destinati, per converso, ad essere accolti nel caso di ritenuta non fondatezza.

4.– In punto di non manifesta infondatezza, poi, il Consiglio di Stato assume che il combinato disposto delle norme censurate violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.1.– In tal senso, richiama la sentenza n. 11 del 2016, con la quale questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 6 della legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 (Norme per il recupero abitativo di sottotetti esistenti), nella parte in cui prevedeva che gli interventi dalla stessa previsti potessero essere realizzati in deroga alle prescrizioni dei piani paesaggistici e di quelle a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ivi compreso il PUT sorrentino-amalfitano.

Con tale decisione, precisa il rimettente, questa Corte aveva anzitutto riaffermato la centralità del principio di prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici, enunciato dall'art. 145, comma 3, 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) nell'ambito della tutela del paesaggio, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; aveva poi specificato che «l'eventuale scelta della regione (compiuta nella specie dalla Campania) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente».

4.2.– Ciò posto, il rimettente osserva che la previsione, da parte delle norme censurate, di derogabilità delle prescrizioni del PUT che non importano vincoli di inedificabilità assoluta finisce per degradare la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera esigenza urbanistica, parcellizzata tra i vari Comuni competenti al rilascio dei titoli edilizi; da tanto deriverebbe una compromissione dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, con conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

5.– Con atti depositati il 7 maggio 2021 è intervenuta nei tre giudizi l'associazione riconosciuta Fare Ambiente MEE – Movimento ecologista europeo, già intervenuta nei giudizi principali, assumendosi titolare di un interesse qualificato inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Detta associazione ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, assumendo che l'intervento edilizio oggetto del giudizio principale non era soggetto alla disciplina di cui alla legge reg. Campania n. 19 del 2009 e, in particolare, al censurato art. 12-bis. Nel merito, ha concluso per l'accoglimento della questione, richiamandosi sinteticamente agli argomenti svolti dal rimettente.

6.– Con atti depositati l'11 giugno 2021 si è costituito nei giudizi anche il Comune di Sorrento, resistente nei giudizi principali, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

In tal senso, ha sostenuto che la scelta del legislatore regionale di limitare l'inderogabilità del PUT ai soli casi in cui esso prevede limiti di inedificabilità assoluta costituirebbe un punto di equilibrio tra le esigenze di tutela del paesaggio e gli obiettivi di complessiva riqualificazione del tessuto edilizio regionale.

La norma censurata, pertanto, non comporterebbe alcuna «deroga generalizzata» alle previsioni del PUT, bensì «una concreta e reale tutela dei valori ambientali e paesaggistici».

7.– Con atti depositati il 14 giugno 2001 si è costituita nei tre giudizi la società A.M. Marine srl in liquidazione, parte resistente nei giudizi principali.

7.1.– Detta società ha anzitutto eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, assumendo che i giudizi principali potevano essere altrimenti definiti sul rilievo della compatibilità delle disposizioni censurate con il PUT.

Le modifiche introdotte rispetto all'originario contenuto del censurato art. 12-bis, infatti, sarebbero significative dell'intento del legislatore regionale di riservare l'integrale applicazione della legge, e la conseguente deroga urbanistica, solo alle zone nelle quali il PUT consente comunque di realizzare ristrutturazioni o nuove edificazioni, e che dunque si caratterizzano per una tutela paesaggistica «meno stringente», consentanea al libero esercizio della potestà pianificatoria dei Comuni.

7.2.– Nel merito, la società ha poi dedotto la non fondatezza della questione.

Al riguardo, dopo aver rilevato l'inconferenza del richiamo alla sentenza n. 11 del 2016, relativa a diversa fattispecie, ha sostenuto che, in ogni caso, l'indirizzo espresso da tale pronunzia meriterebbe di essere rimeditato con riferimento alla disciplina del cosiddetto "Piano casa".

Collocandosi nell'ambito di tale ultimo intervento normativo, adottato al fine di favorire il riavvio dell'attività edilizia, le disposizioni censurate sarebbero infatti riferibili esclusivamente alla materia «governo del territorio»; e quand'anche ricondotte alla materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», le stesse risulterebbero «il frutto e la diretta conseguenza di un'intesa raggiunta a monte fra Stato e Regioni, rispetto alla quale, pertanto, l'intervento statale è stato garantito mediante l'espressione, rivolta a legislatori regionali e provinciali, degli obiettivi da perseguirsi per realizzare il fine voluto del rilancio dell'attività edilizia».

Del resto, la diversa lettura offerta dal rimettente varrebbe a comportare la sostanziale abrogazione delle disposizioni in questione, frustrando lo scopo di superare la sostanziale paralisi delle attività edilizie rappresentato dal legislatore regionale in sede di lavori preparatori.

Secondo la parte, inoltre, le pur sussistenti esigenze di tutela del paesaggio sarebbero temperate dall'obiettivo di consentire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà nell'abitazione, ravvisabile nell'intervento edilizio in questione in quanto destinato, per una parte, al cosiddetto "housing sociale".

Infine, neppure sussisterebbe il denunziato contrasto fra le norme censurate e l'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, che, nell'affermare il «principio di prevalenza», si riferisce al paradigma «piano o programma regionale di sviluppo economico»; a quest'ultimo, infatti, la legge reg. Campania n. 19 del 2009 non sarebbe assimilabile, poiché contempla anche obiettivi di natura diversa (quali, ad esempio, il miglioramento della qualità architettonica, l'efficienza energetica, l'uso di energie rinnovabili, la sostenibilità ambientale) che ricevono «tutela costituzionale alla pari del paesaggio», ponendosi così in linea con gli stessi obiettivi di tutela ambientale che il rimettente assume invece ostacolati.

8.– Nel solo giudizio iscritto al reg. ord. n. 68 del 2021 si sono costituite anche le società Aldebaran srl e F.G. Buildings srl, appellanti nel giudizio principale, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Al riguardo, hanno sostenuto che, con le disposizioni censurate, il legislatore regionale si è limitato a «parametrare la possibilità di realizzare gli interventi in zona PUT in modo differente in relazione alla loro localizzazione e alla disciplina che ad essa riserva il medesimo PUT»; con il che hanno ulteriormente dedotto che, in base alla novella, la deroga al Piano sarebbe consentita solo nelle zone in cui lo stesso consente nuove edificazioni o ristrutturazioni.

9.– Nel medesimo giudizio si sono inoltre costituiti i ricorrenti nel giudizio principale Mario e Michele Apreda, i quali hanno eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, poiché la sentenza parziale del Consiglio di Stato conteneva già elementi sufficienti a far ritenere che il titolo edilizio impugnato non dovesse essere assentito; nel merito, poi, hanno concluso per l'accoglimento della questione, deducendo l'illegittimità costituzionale delle norme censurate anche in riferimento a parametri costituzionali ulteriori rispetto a quelli indicati dal rimettente.

10.– In data 15 giugno 2021 l'associazione riconosciuta Italia Nostra Onlus ha depositato opinione scritta ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, a sostegno della fondatezza della questione.

Detta opinione, in quanto conforme ai criteri previsti dal citato articolo, è stata ammessa con decreto presidenziale del 22 ottobre 2021.

Considerato in diritto

1.– Con tre distinte ordinanze del 12 gennaio 2021 (reg. ord. n. 66, n. 67 e n. 68 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'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), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.– Le disposizioni censurate sono contenute nella legge regionale campana sul cosiddetto "Piano casa", volto a favorire la ripresa dell'attività edilizia nel territorio della Regione.

In particolare, l'art. 12-bis, comma 2, afferma la prevalenza di tale legge «su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia»; il comma 3 stabilisce che «[n]on 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); e il comma 4 dispone che gli interventi edilizi consentiti dalla legge possono essere realizzati anche «nei territori […] di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale 35/1987».

1.2.– Secondo il rimettente, dal combinato disposto delle citate previsioni deriverebbe la possibilità di realizzare interventi edilizi anche in deroga alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, di approvazione del «Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana», avente valore sostanziale di Piano territoriale di coordinamento con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali.

Di qui la denunziata invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in relazione all'art. 145, comma 3, 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), il quale prescrive la prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti di regolazione del territorio.

2.– In via preliminare, va rilevato che i tre giudizi incidentali, per l'identità della questione sollevata, dei parametri evocati e delle argomentazioni poste a sostegno della censura, sono sovrapponibili e pertanto vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

Sempre in via preliminare, va ribadita l'ordinanza del 24 novembre 2021, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento dell'associazione riconosciuta Fare Ambiente MEE – Movimento ecologista europeo, in quanto relativo a un soggetto estraneo al giudizio principale e privo di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

3.– Passando all'esame della questione, essa è, anzitutto, rilevante.

Nei giudizi principali, il Consiglio di Stato ha pronunziato sentenze parziali con le quali ha respinto tutti i motivi di gravame volti a far dichiarare l'inammissibilità o l'irricevibilità degli originari ricorsi, volti a far dichiarare l'inammissibilità o l'irricevibilità degli originari ricorsi, la non applicabilità del PUT all'intervento edilizio oggetto di controversia, nonché la compatibilità di quest'ultimo al medesimo Piano.

L'annullamento degli atti relativi al procedimento edificatorio dipende, pertanto, unicamente dalla questione sollevata nella presente sede, relativa all'ammissibilità di una deroga parziale al PUT da parte delle disposizioni oggetto di censura.

In tal senso, peraltro, sono non sono fondate le eccezioni di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, variamente sollevate dalle parti intervenute sul presupposto che i giudizi principali potevano essere definiti indipendentemente dalla presente questione, e sulla sola base del PUT.

Nei giudizi principali, infatti, il Consiglio di Stato ha già pronunziato sentenze parziali con le quali ha rigettato i motivi di appello volti ad accertare la compatibilità con il PUT dell'intervento edilizio in questione; su questo tema, pertanto, il rimettente ha già esaurito la propria potestas iudicandi.

3.1.– Va inoltre condivisa la valutazione del giudice a quo circa la non praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni censurate.

Ed infatti, posto che l'art. 12-bis, comma 2, della legge reg. Campania n. 19 del 2009 stabilisce la prevalenza delle disposizioni ivi recate «su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia», 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 35/1987», 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».

Le disposizioni censurate, pertanto, consentono di realizzare interventi edilizi, nell'ambito delle tipologie contemplate dalla legge regionale, in deroga alle previsioni del PUT che, come nella vicenda oggetto dei giudizi principali, non pongano vincoli di inedificabilità assoluti.

4.– Ciò posto, la questione è fondata.

4.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (sentenza n. 172 del 2018), 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 (sentenza n. 86 del 2019).

In tale ottica, l'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, dedicato al «[c]oordinamento 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 deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenza n. 141 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 74 del 2021).

4.2.– Vengono così definiti – come sottolinea la sentenza n. 11 del 2016, menzionata nelle ordinanze di rimessione – 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.

E tale modello, prosegue la richiamata pronunzia, 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»; tale scelta, 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».

4.3.– Le disposizioni censurate, nel consentire di derogare al PUT nella parte in cui esso non prevede limiti di inedificabilità assoluta, contravvengono al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, ponendosi, così, in contrasto con il parametro interposto evocato dal rimettente.

Il legislatore campano ha infatti assegnato la definizione del relativo regime all'ordine della disciplina urbanistica, finendo in tal modo per degradare «la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera "esigenza urbanistica"» (sentenza n. 11 del 2016) e, perciò, 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» (sentenza n. 74 del 2021).

4.4.– Né rileva il fatto che le previsioni censurate si collochino nell'ottica di una complessiva rivitalizzazione dell'attività edilizia nel territorio, caratteristica della legislazione sul cosiddetto Piano casa.

Questa Corte, infatti, ha già affermato che 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», trattandosi di competenza che «si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia "edilizia ed urbanistica"» (sentenza n. 86 del 2019).

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» (sentenza n. 172 del 2018).

5.– Le norme censurate sono, pertanto, costituzionalmente illegittime nella parte in cui consentono che gli interventi edilizi disciplinati dalla legge reg. Campania n. 19 del 2009 possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della legge reg. Campania n. 35 del 1987, di approvazione del «Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana», quando

esse non prevedono limiti di inedificabilità assoluta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'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.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 dicembre 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.