

SENTENZA (24 novembre 2021) 28 dicembre 2021 n. 261 — Pres. Coraggio — Red. Barbera — A.M. s.r.l., C.S. s.r.l., F.G. s.r.l., Comune di Sorrento, A.M.

[1168/48] Campania - Ambiente ed ente parco - Paesaggio - Modifiche alla legge regionale sul "Piano casa" - Possibili interventi edilizi anche nei territori di pertinenza del Piano urbanistico territoriale (PUT) dell'area Sorrentino-amalfitana, ad eccezione delle aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluti - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

(Cost., art. 117, comma 2, lett. s; l. reg. Campania 28 dicembre 2009, n. 19, art. 12-bis, commi 2, 3 e 4).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, l. reg. Campania 28 dicembre 2009, n. 19, nella parte in cui prevedono che gli interventi edilizi disciplinati dalla medesima legge regionale possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della l. reg. Campania 27 giugno 1987, n. 35 quando queste non prevedono limiti di inedificabilità assoluta. 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 l'art. 145, comma 3, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. 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" 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. 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, poiché tale normativa, 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". 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 (sentt. nn. 11 del 2016, 172 del 2018, 86 del 2019, 74, 141 del 2021) (1).

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 pronunciato 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 pronunciato 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 Aprea 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 pronunciato 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 pronuncia 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 denunciata 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 pronunciato 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, 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 pronunciato 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 derogano 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 assume 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.

P.Q.M. 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.

L'ordinanza che ha sollevato la questione è pubblicata in *G.U.* n. 21 del 26 maggio 2021, 1^a serie spec.

(1) Sulla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., cfr. nota alla sent. n. 86 del 2021. Poi, cfr. sentt. nn. 101, 113, 124, 138, 141, 144, 158, 160, 164, 189, 201, 219, 233, 251 e 257 del 2021.

Con l. cost. 11 febbraio 22, n. 1, recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, la tutela ambientale è stata finalmente introdotta tra i principi fondamentali del nostro ordinamento. Tuttavia, il percorso per il riconoscimento del valore costituzionale alla tutela dell'ambiente è stato piuttosto lungo e articolato, frutto anche dell'assimilazione dei principi e degli obiettivi affermatasi a livello internazionale in difesa dell'ecosistema, tesi a far valere la responsabilità degli Stati a garanzia di un diritto alla tutela ambientale e di un diritto a un ambiente salubre.

Giova precisare che, sebbene la materia ambientale costituisca un settore del diritto positivo caratterizzato da una pluralità di fonti in continua evoluzione, il legislatore si è astenuto dal darne una definizione giuridica (G. PERICU, voce *Ambiente (tutela dell')* nel *diritto amministrativo*, in *Nss. D.I.* 1987). Ad ogni modo, genericamente, con tale espressione si fa riferimento a una realtà strut-

turalmente complessa, data dall'insieme di una molteplicità di fattori — fisici, chimici, biologici —, combinati secondo plurime interazioni, che danno vita a continui processi di trasformazione ed evoluzione, suscettibili di valutazione da parte di una pluralità di soggetti mossi da interessi spesso in conflitto.

Invero, come affermato anche da autorevole dottrina, già a partire dagli anni Settanta le fonti del diritto positivo potevano indirettamente rinvenirsi nelle norme a difesa del paesaggio, oltreché nelle norme anti-inquinamento e nelle norme urbanistiche (M.S. GIANNINI, "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1973, 15). Invero, nonostante una sua prima consacrazione costituzionale con la riforma del Titolo V del 2001, il valore ambientale ha assunto rilevanza primaria anche — e soprattutto — grazie all'opera della giurisprudenza costituzionale, che lo ha qualificato sia come diritto soggettivo a un ambiente salubre, sia come interesse della collettività. Segnatamente, la difesa della sfera esterna, circostante all'individuo, viene riconosciuta quale interesse della collettività in virtù dell'art. 9 Cost., il quale attribuisce valore primario e assoluto al territorio e alla tutela paesistica, «che precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici» (Corte cost., sent. n. 267 del 2007). Più in particolare, l'art. 9 della Costituzione — ai sensi del quale la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione —, ancorché riferito alla forma esteriore del territorio inteso come bellezza naturale d'insieme, in maniera lungimirante prefigura una tutela dell'ambiente *ante litteram*.

Tuttavia, la portata di tale disposizione programmatica è stata in un primo momento trascurata, sia per l'eccessiva indeterminatezza dell'oggetto, sia per la sussistenza nella legislazione ordinaria dell'epoca di due specifiche leggi (legge n. 1497 del 1939 e legge n. 1089 del 1939) sulla protezione delle bellezze naturali e sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico (V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, 36). Solo successivamente ne è stata colta l'importanza di principio fondamentale alla tutela dell'ambiente — estesa dalla giurisprudenza costituzionale anche ai beni culturali in senso largo —, la quale ha per oggetto tanto la conservazione dei risultati delle attività culturali dell'uomo, quanto il paesaggio; concetto quest'ultimo oggetto di plurime interpretazioni, che si sono polarizzate in due tesi fondamentali, le quali scontano la mancanza di ulteriori esplicazioni costituzionali sui modi attraverso i quali dovrebbe essere realizzata la tutela del paesaggio.

Secondo la tesi più restrittiva e cronologicamente più risalente, per paesaggio deve intendersi il complesso delle bellezze naturali e paesaggistiche, il panorama romanticamente inteso come insieme di oggetti naturali aventi valore estetico, e la tutela si esaurisce nella sua conservazione (A. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.* 1967; G. PASINI, *La tutela delle bellezze naturali*, Napoli 1967). Tale interpretazione esclude dalla tutela ciò che è nel paesaggio (ad esempio, la flora e la fauna) e cristallizza quest'ultimo nell'insieme di determinati beni immobili, che per le loro caratteristiche peculiari non possono non essere oggetto di un regime giuridico particolare, giustificandosi pertanto il carattere non espropriativo dei vincoli posti sui beni medesimi e la loro non indennizzabilità (Corte cost., sent. n. 56 del 1968).

Secondo la concezione più estensiva, invece, la nozione di ambiente ricomprende anche l'aspetto urbanistico e territoriale, il quale acquisisce valenza giuridica. La tutela del paesaggio si estende quindi oltre la conservazione delle bellezze naturali in due direzioni: nella prima, il paesaggio come forma sensibile dell'ambiente investe non soltanto le bellezze naturali, ma ogni preesistenza

naturale, l'intero territorio, la flora e la fauna, in quanto anche questi concorrono a costituire l'ambiente in cui vive e agisce l'uomo; nella seconda (e più ricca di implicazioni e conseguenze) la tutela del paesaggio inteso come forma del paese, plasmata dall'azione della comunità, che investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio (A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze 1969).

Il principio della tutela del paesaggio dovrebbe pertanto ispirare tutta la regolazione delle attività, comprese quelle edilizie, che trasformano l'ambiente e il territorio, conseguendone, a stretto rigore, l'illegittimità delle discipline territoriali che non tengono in adeguata considerazione il paesaggio, quale valore primario. Questa visione si è rivelata in un certo senso anticipatoria dell'approccio pan-paesaggistico della Convenzione europea del paesaggio, approvata a Firenze il 20 ottobre 2000, in cui il paesaggio è definito come «una determinata parte del territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» (art. 1, lett. a).

Dal canto suo, la giurisprudenza costituzionale, dopo aver aderito inizialmente alla tesi che identificava il paesaggio con le bellezze naturali (Corte cost., sent. n. 359 del 1985), ha progressivamente inteso quest'ultimo come l'insieme di tutti quei beni cui è riconosciuto un valore estetico-culturale (Corte cost., sentt. nn. 167 e 191 del 1987; nonché sent. n. 367 del 2007), la cui tutela non può realisticamente essere concepita in termini statici, ma deve essere improntata a «integralità e globalità» (Corte cost., sent. n. 151 del 1986), adattandosi dinamicamente alle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del Paese, il cui soddisfacimento può incidere sul territorio e sull'ambiente (Corte cost., sent. n. 4 del 1985). Infatti, come specificato successivamente, l'art. 9 Cost. sancisce il principio fondamentale della «tutela del paesaggio» senza alcuna ulteriore specificazione, ricomprendendo dunque tale espressione la morfologia del territorio, il suo aspetto comprensivo dei contenuti ambientali e culturali.

Identificandosi con il concetto di ambiente, al paesaggio deve pertanto essere riconosciuto valore primario e assoluto (Corte cost., sentt. nn. 182 e 183 del 2006; 367 del 2007). Tale valore, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., rientra nella competenza esclusiva dello Stato e «precede e comunque 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. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni» (Corte cost., sent. n. 164 del 2021, che richiama le sentt. nn. 180 del 2008; 226 del 2009; 101 del 2010; 309 del 2011; 11 del 2016; 66 del 2018). Detto postulato da una parte riconosce il conferimento allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, con esso, della potestà di individuare il livello di governo più idoneo a esercitare le relative funzioni amministrative, conseguendone che il piano paesaggistico regionale — ove non sia la sede di diversi apprezzamenti legati anche alla dimensione urbanistica del territorio — è tenuto a recepire le scelte di tutela paesaggistica senza capacità di alterarle, neanche sul piano delle prescrizioni d'uso; dall'altro lato, stabilisce che la tutela dell'ambiente prevale sugli interessi urbanistici ed edilizi.

Per quanto specificamente attiene la prevalenza degli strumenti di tutela del paesaggio rispetto agli ulteriori strumenti urbanistici, anche il legislatore

nazionale, ai sensi dell'art. 145 del codice dei beni culturali, ha previsto che le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione a incidenza territoriale previsti dalle normative di settore (comma 3), e non possono essere derogati da piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico. In altre parole, i piani urbanistico-territoriali adottati dalla regione non possono comportare alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente. Pertanto, i piani paesaggistici sono gerarchicamente sovraordinati rispetto agli ulteriori atti con cui gli enti regionali e locali governano il territorio.

In particolare, la pianificazione urbanistica persegue il fine di disciplinare, in conformità con i valori paesaggistici e ambientali alla base dello strumento di pianificazione paesaggistica, la diversa destinazione urbanistica delle zone del territorio comunale. Ne consegue che, come da ultimo chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, è illegittima la normativa regionale che, nel consentire di derogare al PUT nella parte in cui non prevede limiti di inedificabilità assoluta, in quanto contravviene al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. Infatti il d.lgs. n. 42 del 2004, sul presupposto di una gerarchia tra gli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, ha assunto a valore imprescindibile l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (Corte cost., sent. n. 261 del 2021).

CE. CHIA.

A commento della presente sentenza pubblichiamo un'osservazione del prof. Erik Furno.

La Corte costituzionale conferma il primato dei piani paesaggistici sulla pianificazione territoriale tra esigenze di tutela e recupero del territorio.

Con la sentenza n. 261 del 28 dicembre 2021, la Corte costituzionale, proseguendo il trend giurisprudenziale in materia (1), segna un approdo che travalica i più ristretti confini delle zone tutelate dal piano urbanistico territoriale della penisola sorrentina ed amalfitana (in breve, PUT) (2), per estendersi a tutte le aree regionali tutelate dai piani paesaggistici.

(1) In termini, le sentenze coeve del 23 dicembre 2021, n. 251, Rel. Barbera, e n. 257, Rel. Sciarra. In particolare, la prima decisione ribadisce 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» (punto 3.1 *Cons. dir.*).

(2) Piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, approvato con legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, che, pur avendo natura di piano urbanistico, ha valore sostanziale di piano territoriale di coordinamento con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali. L'art. 135, comma 1, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, equipara il piano paesaggistico «puro» con il piano «urbanistico-territoriale» con specifica considerazione dei valori paesaggistici. Su tale

Con tale decisione la Corte, nel riaffermare la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost., esclude la derogabilità del PUT salve le aree sottratte a vincoli di inedificabilità assoluta da parte del c.d. «Piano casa» della Regione Campania (3), in modo da vietarne la relativa premialità.

Nello specifico, la questione è stata sollevata dal Consiglio di Stato (4), osservando che l'art. 12- bis, inserito nel corpo della legge sul c.d. «Piano casa» della Regione Campania dall'art. 1, comma 1, lettera sss) della legge regionale 5 gennaio 2011, n. 1, dispone al comma 2 la prevalenza di tale legge «su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia».

Nel merito, il Consiglio di Stato 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 alla materia paesaggistica, attese le peculiari finalità perseguite dalla legge campana attuativa del c.d. «Piano casa» e l'omesso espresso richiamo alla l. r. n. 35 del 1987.

Senonché, il legislatore regionale è successivamente intervenuto sul citato art. 12-bis mediante l'introduzione di altri quattro commi (5), dal cui combinato disposto con il comma 2 deriverebbe la possibilità di realizzare

distinzione Corte cost., 13 luglio 1990, n. 327, in questa *Rivista* 1990, 2069. In dottrina, G. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano 2014, 89. Sul d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, poi modificato dal d.lgs. 24 marzo 2006, nn. 156 e 157 (c.d. primo correttivo) e dal d.lgs. 26 marzo 2008, nn. 62 e 63 (c.d. secondo correttivo), M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, III ed., Milano 2019.

(3) Legge 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», modificata dalla legge regionale 5 gennaio 2011, n. 1, recante «Modifiche alla l. reg. 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 l. reg. 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio)».

(4) Con tre distinte ordinanze della sez. IV del 12 gennaio 2021, rese in separati giudizi e rispettivamente iscritte ai nn. 66, 67 e 68 del registro ordinanze 2021.

(5) Con l'art. 1, comma 73, lett. g), l. reg., 7 agosto 2014, n. 16, sono stati aggiunti altri quattro commi all'art. 12-bis:

«3. Non sono ammessi interventi in deroga rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluta previsti nella l. reg., 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 l. reg. 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 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

interventi edilizi anche in deroga alle prescrizioni del PUT dell'area sorrentino-amalfitana, allo scopo di favorire la ripresa dell'attività edilizia nel territorio regionale.

Secondo il Consiglio di Stato, il combinato disposto dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 12- bis «denota inequivocabilmente la volontà del legislatore regionale di consentire gli interventi di cui alla l. reg. 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» (6).

Per il rimettente, tale derogabilità alle prescrizioni del PUT, ove non insistano vincoli di inedificabilità assoluta, finisce per degradare «la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera "esigenza urbanistica" (sentenze n. 197 del 2014 e n. 438 del 2008), parcellizzata tra i vari comuni competenti al rilascio dei singoli titoli edilizi. Con la conseguenza che ne risulta compromessa quell'"impronta unitaria della pianificazione paesaggistica», assunta dalla normativa statale a «valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme (...) sull'intero territorio nazionale» (così richiamando Corte cost. n. 11/2016 (7)).

Per i giudici di Palazzo Spada, la norma censurata, violando il principio della sovraordinazione dei piani paesaggistici rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale, appare in contrasto con l'art. 145, comma 3, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (8), quale norma interposta in riferimento all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., che fissa la competenza

mantenimento del volume preesistente o ai limiti di incremento volumetrico già stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi piani paesaggistici».

(6) Così l'ordinanza di rimessione, secondo cui la volontà del legislatore regionale emerge dai lavori preparatori della modifica legislativa, ove si fa riferimento, da un lato, alla situazione di «blocco» dell'attività amministrativa dei Comuni di quell'area, dall'altro, all'intento della Regione Campania di consentire l'applicazione della legge n. 19 del 2009 su tutto il proprio territorio, esentando solo le aree su cui vigevano vincoli di inedificabilità assoluta, senza perciò escludere i territori sottoposti a Piano Paesaggistico.

(7) Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 11, Rel. De Pretis, in questa *Rivista* 2016, 75 ss., dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della l. reg. Campania 28 novembre 2000, n. 15 (Norme per il recupero dei sottotetti esistenti), nella parte in cui prevedeva che il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data del 17 ottobre 2000 potesse essere realizzato in deroga alle prescrizioni dei piani paesaggistici ed alle prescrizioni a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ivi compreso il PUT sorrentino-amalfitano.

(8) L'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, dedicato al «*Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*», prevede che: «*Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette*». Il principio di «prevalenza dei piani paesaggistici» sugli altri strumenti urbanistici è riconosciuto da Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182, e 20 luglio 2016, n. 189, rispettivamente in questa *Rivista* 2006, 1841, e 2016, 1380.

legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

2. Nella specie, la Corte costituzionale giudica fondata la *quaestio legitimitatis* relativa alle disposizioni censurate, che consentono di realizzare interventi edilizi in deroga alle previsioni del PUT, ove non vi siano vincoli di inedificabilità assoluti, e riafferma la prevalenza gerarchica della pianificazione paesaggistica sulla pianificazione urbanistica.

Dall'esame della Corte emerge che l'art. 12-bis, comma 2, della l. reg. n. 19/2009 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, solo nel caso in cui il piano contenga «vincoli di inedificabilità assoluti».

Per costante giurisprudenza della 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)» (9).

In tale ottica l'art. 145 del d.lgs. n. 42/2004, 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 di prevalenza delle prime sulle seconde, che «deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito (...) adottare normative che derogano 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)» (10).

Come sottolineato da Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 11 (11), vengono 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.

Per la Corte, le disposizioni censurate, nel consentire di derogare al PUT nella parte in cui esso non prevede limiti di inedificabilità assoluta, violano il principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri

(9) Punto n. 4.1 del *Cons. dir.* Sulla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, in questa *Rivista* 2007, 4075 ss., con osservazioni di D. TRAINA, *Il paesaggio come valore assoluto*, *ivi*, 4108, e, occorrendo, E. FURNO, *La Corte costituzionale «salva» la gestione in materia paesaggistica, ma non scioglie il nodo dei rapporti tra Stato e Regioni*, *ivi*, 4119.

Più di recente, cfr. le sentt. nn. 88, 106, 117, 130, 134, 138, 144, 178, 187, 214, 258, 272 e 281 del 2020; 6, 21, 29, 53 e 54 del 2021.

(10) *Ibidem.*

(11) Così la cit. Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 11.

strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, ponendosi, così, in contrasto con il parametro interposto evocato.

Il legislatore campano, assegnando la definizione del relativo regime all'ordine della disciplina urbanistica, finisce 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)» (12).

A nulla vale la collocazione delle previsioni censurate nell'ottica di una complessiva rivitalizzazione dell'attività edilizia nel territorio, caratteristica della legislazione sul c.d. «Piano casa». Tale normativa, infatti, «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 e urbanistica”» (sentenza n. 86 del 2019)» (13).

In chiusura, la Corte ricorda che il piano paesaggistico 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)» (14).

Le norme censurate vengono, quindi, dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui consentono che gli interventi edilizi, disciplinati dalla l. r. campana n. 19 del 2009, possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della l. reg., Campania n. 35 del 1987, di approvazione del «Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana», quando queste non prevedono limiti di inedificabilità assoluta.

3. In generale, va osservato che il paesaggio (e la relativa funzione di tutela), costituendo, ai sensi dell'art. 9 Cost., un «valore primario ed assoluto» (15) dell'ordinamento, rappresenta un interesse prevalente rispetto a

(12) Punto n. 4.3 del *Cons. dir. V.* anche la richiamata Corte cost., 21 aprile 2021, n. 74, in questa *Rivista* 2021, 928.

(13) Così al punto n. 4.4. del *Cons. dir.*, che richiama quale precedente la sentenza 15 aprile 2019, n. 86, in questa *Rivista* 2019, 1008.

(14) Punto 4.4 del *Cons. dir.*, con richiamo alla decisione 23 luglio 2018, n. 172, in questa *Rivista* 2018, 1850.

(15) Per Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151, in questa *Rivista* 1986, 1010, la tutela del paesaggio assume a valore primario, insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro interesse. V. anche Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182, in questa *Rivista* 2006, 1841. La cit. Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, afferma che il paesaggio, come forma del territorio ed aspetto visivo dell'ambiente tutelati dall'art. 9 Cost., rappresenta un valore «primario (...) ed anche “assoluto”, se si tiene presente che il

qualsiasi altro, da anteporsi anche ad ogni esigenza edilizia ed urbanistica (16).

L'esito del giudizio di costituzionalità era, quindi, prevedibile, tenuto conto degli sviluppi della giurisprudenza costituzionale e dell'affermarsi del paesaggio come valore giuridico — costituzionale (17), in una al concetto di sviluppo sostenibile (18), predicato nel preambolo della «Convenzione europea sul paesaggio» (19), e dall'art. 131 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (20), in virtù del quale le scelte paesaggistiche devono essere improntate «a criteri di qualità e sostenibilità».

La separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica, dall'altro, con la prevalenza dell'impronta unitaria

paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987)» (punto 7.1 del *Cons. dir.*). Al riguardo, M. IMMORDINO, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, n. 1/2008.

(16) N. PAOLANTONIO, *Beni culturali, beni paesaggistici e tutela dell'ambiente*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino 2017, 685 ss.

(17) Sulla natura polisemica del paesaggio, *ex multis*, A. M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, II, 69 ss., ed in Id., *Scritti giuridici*, II, Napoli 1990, 292; M. S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.; F. MERUSI, *Sub art. 9*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma 1975, 434 ss.; A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in Id., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano 1969, 3 ss., nonché Id., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano 1981, 503 ss.; M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *D. disc. pubbl.*, X, Torino 1995, 572; A. CROSETTI, *Paesaggio*, *ivi* XV, Torino 2008, 542 ss.; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2004, 363 ss., nonché Id., *Tutela del paesaggio: un valore di spessore nazionale (nota a Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367)*, in *Urb. app.* n. 3/2008, 305 ss. V. ora la recente riforma costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante le «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela ambientale», che costituisce la prima modifica di un principio fondamentale della Costituzione.

(18) Per G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il diritto dell'economia*, Atti del convegno di Milano, 7 ottobre 2021, 157 ss, specie 185, l'esplicito riferimento alle generazioni future del nuovo art. 9 Cost. determina implicitamente la costituzionalizzazione del principio dello sviluppo sostenibile.

(19) La «Convenzione europea sul paesaggio» è stata sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con l. 9 gennaio 2006, n. 14. Su tale Convenzione, G. F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna 2007; G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Riv. giur. urb.* 2008, 44; L. CASINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2014, 385.

(20) Art. 131 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, comma 6: «Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità».

della pianificazione paesaggistica, trova, quindi, espressione nel principio di gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali (21).

Con specifico riferimento alla pianificazione urbanistica, tale gerarchia si pone in linea con gli insegnamenti della Consulta, secondo cui l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 182 del 2006)» (22).

Secondo Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, la tutela ambientale e paesaggistica, di esclusiva competenza statale, «precede e comunque 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 ed ambientali, (...) (rappresentando) due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti» (23).

Nello specifico, il criterio generale per la risoluzione di eventuali conflitti è fissato dall'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio (24), che declina il principio di prevalenza delle disposizioni contenute nei piani paesaggistici (25).

Il piano urbanistico territoriale, dunque, condiziona, prevalentemente in negativo, la successiva attività di pianificazione del territorio anche sotto il profilo urbanistico, per cui i piani di natura urbanistica devono conformarsi ai piani di natura paesaggistica territoriale (26), divenendo una pianificazione sub-primaria, se non addirittura attuativa (27).

Nel caso in esame, l'applicazione in concreto delle disposizioni del c.d. «Piano casa», a prescindere dalla edificabilità o meno delle aree, avrebbe

(21) Corte cost., 30 maggio 2008, n. 180, in questa *Rivista* 2008, 2124, e la cit. sentenza n. 11/2016. Al riguardo, M. ASARO, *La supremazia della pianificazione paesaggistica*, in *www.ambientediritto.it* n. 3/2021, 12.

(22) Corte cost., 11 luglio 2014, n. 197, in questa *Rivista* 2014, 3162.

(23) Così la cit. Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, al punto n. 7.1 del *Cons. dir.*

(24) Sulla prevalenza del piano paesaggistico sui piani di settore e sui piani territoriali, C. cost., 10 marzo 2017, n. 50, in questa *Rivista* 2017, 619. In dottrina, S. AMOROSINO, *Sub art. 145*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 1283 ss.

(25) Sulla pianificazione paesaggistica in generale v. G. D. COMPORRI, *Piani paesaggistici (ad vocem)*, in *Enc. dir., Annali*, V, Milano 2012, 1047 ss., ed. in particolare, sulla loro prevalenza, 1074.

(26) Sulla prevalenza del piano paesaggistico rispetto agli strumenti urbanistici nella giurisprudenza amministrativa, Cons. Stato, sez. IV, 3 maggio 2005, n. 2079; Id., sez. VI, 27 febbraio 2018, n. 1201; Id., sez. IV, 18 maggio 2021, n. 3864.

(27) G. PAGLIARI, *Piani urbanistici e piani paesaggistici: il progetto di paesaggio*, in W. CORTESE (a cura di), *Conservazione del paesaggio e dell'ambiente, governo del territorio e grandi infrastrutture: realtà o utopia?*, Atti del convegno di Lampedusa del 19-21 giugno 2008, Napoli 2009, 89 ss., specie 141, nonché G. SEVERINI, *La pianificazione paesaggistica*, in F. BASSI, L. MAZZAROLLI, N. AICARDI (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino 2000, 107-108.

compromesso il necessario proporzionamento degli interventi possibili su territori ad alta valenza paesaggistica ed ambientale, facendo venir meno quei capisaldi, su cui si reggono i piani paesaggistici.

Tali piani, già previsti dall'art. 5 della l. n. 1497/1939 (28) e valorizzati dalla c.d. «legge Galasso» (29), nell'attuale assetto normativo, quale delineato dagli artt. 143 ss. del codice dei beni culturali e del paesaggio, sono strumenti di disciplina di uso dei territori assoggettati a vincoli paesaggistici che, in attuazione del principio fondamentale di cui all'art. 9 Cost., prevalgono sugli altri piani territoriali ed urbanistici ed ai programmi di settore ad incidenza territoriale (30).

Viene così confermato il principio del piano paesaggistico come «nucleo strutturale rigido sovraordinato cui obbediscono tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale (di settore e urbanistica), secondo una configurazione sostanzialmente gerarchica, nonché della reciproca integrazione dialettica tra strumento vincolistico (tutela statica) e strumento pianificatorio (tutela dinamica)» (31).

Sullo sfondo restano le problematiche connesse ad una nozione di tutela dinamica, volta, cioè, non solo alla conservazione dell'habitat naturale ed

(28) L'art. 5 della l. 29 giugno 1939, n. 1497, recante «Protezione delle bellezze naturali», nota come «legge Bottai» dal nome del ministro dell'educazione nazionale del regime fascista, prevedeva la predisposizione di un piano territoriale paesistico. «al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica».

(29) L. 8 agosto 1985, n. 431, di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616». Tale normativa, da un lato, rende obbligatorio il piano territoriale paesistico, innovandone disciplina e funzione, e, dall'altro, sancisce la «piena fungibilità tra il piano paesistico e il piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici ed ambientali» (N. ASSINI, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, Padova 2000, 48 ss.), dando vita ad una tutela integrata del territorio. La prevalenza del piano paesistico su quello urbanistico è confermata dal combinato disposto degli artt. 1 *ter* e 1 *quinqies* della stessa legge, che prevedono le c.d. misure di salvaguardia, comportanti l'inibizione di ogni modificazione del territorio e dell'attività edilizia fino all'approvazione dei piani paesaggistici o urbanistico-territoriali. Al riguardo, M. LIBERTINI, S. ALEO, M. IMMORDINO, *Tutela dell'ambiente. L. 8 agosto 1985, n. 431*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1986, n. 5-6, 962 ss. Sulla distinzione tra paesaggio ed urbanistica, G. F. CARTEI, *Il paesaggio*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, II, Milano 2003, 2109 ss.

(30) Cons. St., sez. VI, 24 febbraio 2017, n. 889; Id., 15 marzo 2017, n. 1183; TAR Campania, Napoli, sez. VI, 2 aprile 2014, n. 1905;

(31) P. CARPENTIERI, *Il secondo «correttivo» del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb. app.*, n. 6/2008, 691. Anche S. AMOROSINO, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio*, in G. CUGURRA, E. FERRARI, G. PAGLIARI (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, Napoli 2006, 377, parla di «predominanza del piano paesaggistico regionale rispetto ai piani e programmi, di tutti i generi, aventi incidenza sul territorio».

identitario (32) con conseguente “blindatura” territoriale, ma anche al recupero ed alla riqualificazione del territorio. Se è vero che «ogni trasformazione rappresenta un potenziale fattore alterante: (ed) in tal senso il paesaggio costituisce un insieme complesso altamente vulnerabile» (33), è altrettanto vero che «la conservazione non può essere intesa come “imbalsamazione”, soprattutto tenuto conto che trattasi in molti casi di aree fortemente antropizzate» (34), per cui occorre individuare il punto di equilibrio tra una logica meramente inibitoria ed il recupero, la trasformazione e la valorizzazione del territorio (35).

In definitiva, il piano paesistico esce rafforzato quale «strumento di base, condizionante le scelte di ogni altra pianificazione orientata verso fini di sviluppo, che potranno essere realizzati solo nei limiti imposti dalle esigenze di tutela paesistica» (36).

ERIK FURNO

ABSTRACT

La Corte costituzionale, con la decisione n. 261 del 28 dicembre 2021, ribadisce il valore primario ed assoluto del paesaggio, che non può essere subordinato a qualsiasi altro valore. Da ciò la prevalenza dei piani paesistici sulla pianificazione urbanistica e di settore, che devono conformarsi alle esigenze paesaggistiche, intese non solo

(32) Sotto la spinta della Convenzione europea sul paesaggio, l'art. 131, comma 1, del codice definisce il paesaggio quale «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni».

(33) E. BOSCOLO, *Il (nuovo) paesaggio: tutela, gestione e recupero di un bene comune*, in AA.VV., *Scritti per F. G. SCOCA*, I, Napoli 2020, 395 ss., in part. 442 ss., considera il paesaggio un bene comune, avente un doppio statuto: «da un lato, l'appartenenza privata o pubblica della cosa, (...), dall'altro lato, la condizione di bene comune, con le conseguenti limitazioni alla trasformazione della cosa dettate per preservarne l'assetto formale e quindi l'attitudine a generare senso». Sulla tematica dei beni comuni, *ex multis*, S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, III ed., Bologna 2013, 457 ss.; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere per il diritto pubblico*, Bari 2013, 50 ss.; S. STAMANO, «Beni comuni» categoria ideologicamente estenuata, in *Dir. soc.*, 2016, 415.

(34) M. IMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova 1991, 154. Nella specie, il PUT della penisola sorrentino-amalfitana abbraccia l'intero territorio di 34 comuni.

(35) Art.6, comma 1, parte finale, del codice, aggiunto dall'art. 2 d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157: «In riferimento al paesaggio la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati». In dottrina, L. CASINI, *La valorizzazione del paesaggio*, cit., 396, e V. ONIDA, *Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, 755 ss., che sottolinea l'esigenza di trovare «difficili e delicati equilibri fra conservazione dell'esistente e adattamento alle necessità di mutamento e sviluppo».

(36) Così P. G. FERRI, *La tutela ambientale nei riguardi delle opere pubbliche*, in AA.VV., *La tutela dei beni ambientali. Verso quale riforma?*, Padova 1989, 42.

quale tutela e conservazione statica dei beni, ma anche come recupero e valorizzazione dinamica dell'intero territorio.

The Constitutional Court with the statement n. 261 on December 28, 2021 emphasizes the great relevance of landscape, that cannot be subordinate to any other value. This implies the prevalence of landscape plans on any other urban and or sectorial project. The latter have to fulfill the landscape guidelines, not only to preserve but also to restore and enhance the entire scenery.