

## Sentenza della Corte Costituzionale n. 11/2016

**Materia:** tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

**Parametri invocati:** articoli 3, 9 e 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione e, come norme interposte, l'articolo 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).

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale.

**Rimettente:** Tribunale amministrativo regionale per la Campania.

**Oggetto:** articolo 6 della legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti).

**Esito:** illegittimità costituzionale.

Con ordinanza del 9 gennaio 2015 il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15 (Norme per il recupero abitativo di sottotetti esistenti), nella parte in cui prevede che il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data del 17 ottobre 2000 possa essere realizzato anche in deroga alle prescrizioni dei piani paesaggistici e alle prescrizioni a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, e segnatamente, per quanto riguarda in particolare il caso oggetto del giudizio *a quo*, alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, che ha approvato il Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana (PUT).

La norma censurata contrasterebbe con gli articoli 9 e 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, in riferimento all'articolo 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. Ad avviso del rimettente, risulterebbe violata, altresì, la clausola generale di ragionevolezza dell'articolo 3 della Costituzione, considerato il carattere gerarchicamente sovraordinato del valore costituzionale della tutela del paesaggio rispetto ai diritti di proprietà privata (articolo 42 Cost.) e di iniziativa economica privata (articolo 41 Cost.).

La Corte giudica fondata la questione, nei termini posti, in relazione alla censurata violazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, argomentando come segue. La legge della Regione Campania 15/2000 promuove il recupero abitativo di sottotetti – ossia del volume sovrastante l'ultimo piano dell'edificio, o di sue parti, compreso nella sagoma di copertura – al fine dichiarato di limitare lo sfruttamento edilizio del territorio attraverso una razionale utilizzazione dei volumi esistenti. La realizzazione di questo tipo di interventi, classificati dalla stessa legge (articolo 5) come *"ristrutturazione edilizia ai sensi della lettera d) del comma 1 dell'articolo 31, della legge 5 agosto 1978 n. 457"*, è ammessa qualora concorrano una serie di condizioni (destinazione dell'edificio in tutto o in parte a residenza; realizzazione legittima dell'edificio in cui è ubicato il sottotetto, oppure la già avvenuta sanatoria se

realizzato abusivamente; altezza media interna, calcolata dividendo il volume interno lordo per la superficie interna lorda, non inferiore a metri 2,20), che devono sussistere alla data della richiesta di recupero abitativo. Allo scopo di agevolare la realizzazione, la norma censurata consente il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data del 17 ottobre 2000 *“anche in deroga alle prescrizioni delle leggi regionali 20 marzo 1982 n. 14, 20 marzo 1982 n. 17 e 27 giugno 1987 n. 35, dei piani territoriali urbanistici e paesistici, dei provvedimenti regionali in materia di parchi, con esclusione della zona A di cui all’articolo 22 della legge regionale 1 settembre 1993 n. 33, nonché degli strumenti urbanistici comunali vigenti o in itinere e dei Regolamenti Edilizi vigenti”*. Si prevede dunque la derogabilità, a questi fini, delle prescrizioni dei piani paesaggistici e di quelle a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ivi comprese in particolare le prescrizioni del PUT. In applicazione di una prescrizione ostatica contenuta in quest’ultimo piano era stato reso il parere negativo della Soprintendenza, oggetto di impugnazione nel giudizio *a quo*. La costante giurisprudenza della Corte afferma che, in base all’articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, la tutela del paesaggio costituisce un ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 235 del 2011) e che la tutela paesaggistica apprestata dallo Stato costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le regioni e le province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenze n. 101 del 2010, n. 437 e n. 180 del 2008, n. 378 e n. 367 del 2007). L’articolo 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004) è dedicato al *“Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione”*. Esso, precisando, al comma 3, 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”*, esprime un principio di *“prevalenza dei piani paesaggistici”* sugli altri strumenti urbanistici (sentenza n. 180 del 2008). Tale principio è stato successivamente rafforzato con l’inserimento nella prima parte dello stesso comma 3 – ad opera dell’articolo 2, comma 1, lettera r), numero 4), del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio) – dell’inciso *“non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico”*, riferito alle previsioni dei piani paesaggistici disciplinati agli articoli 143 e 156 del Codice. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio definisce dunque, con efficacia vincolante anche per le Regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio – sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire – secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale. La Corte sottolinea che l’eventuale scelta della Regione 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. La previsione, contenuta nella disposizione regionale sospettata di incostituzionalità, di derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e in particolare di quelle contenute nel PUT della Campania per la realizzazione di interventi di recupero dei sottotetti, si pone in evidente contrasto con

l'articolo 145, comma 3, del d.lgs. 42/2004, norma interposta in riferimento all'articolo 117, comma secondo, lettera s), Cost. (sentenza n. 180 del 2008). Assegnando all'ordine inferiore della disciplina urbanistica la definizione del regime concreto degli interventi di recupero abitativo dei sottotetti, anche in deroga alle prescrizioni paesaggistiche, la norma regionale censurata degrada la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera *"esigenza urbanistica"* (sentenze n. 197 del 2014 e n. 437 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"*, idonea a superare *"la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali"* (sentenza n. 182 del 2006).