

## IL DISALLINEAMENTO TRA FORMA E CONTENUTO NELL'APPROVAZIONE DEL PUT SORRENTINO- AMALFITANO.

*La "ingessatura nella legge" di uno strumento di pianificazione e le sue possibili ripercussioni sui futuri assetti della pianificazione paesaggistica.*

**Alfonso Maria Cecere**

*Abstract:* L'approvazione del PUT della penisola sorrentina-amalfitana mediante la legge regionale della Campania n.35 del 1987, rappresenta una singolarità nell'attività di pianificazione urbanistico-paesaggistica i cui effetti hanno condizionato gli assetti e i rapporti tra gli strumenti di pianificazione e di tutela. L'analisi condotta in questo scritto mette in evidenza le criticità prodotte da questa scelta sia nella dinamica delle vicende che interessano uno strumento di pianificazione nel corso della sua vita, sia nel suo rapportarsi con vicende ordinamentali che implicano un suo superamento, vedi la riforma introdotta con il d.lgs. n.42 del 2004. L'obiettivo è mettere in evidenza come prevalenza del piano e rigidità siano concetti diversi e non mutuabili.

*Approval of Sorrento-Amalfi Area Plan through Campania Regional Law No. 35 of 1987 is an unusual case in urban-landscape planning activity in which effects have conditioned assets and relationships between planning and safeguarding instruments. Analysis conducted in this paper stresses critical issues produced by this choice both in the dynamics of the events that affect a planning instrument during its life and in its relationship with ordinamental events that imply its overcoming, see the reform introduced by Legislative Decree No. 42 of 2004. The goal is to explain that the prevalence of the plan and rigidity are different and non-borrowable concepts.*

**SOMMARIO:** **1** - Profili di competenza e ragioni di interesse come premesse per ragionare su di una legge regionale di approvazione di un piano di tutela del paesaggio. **2** - La contestualizzazione della legge di approvazione del PUT dell'area sorrentino-amalfitana ai tempi della sua pubblicazione... **3** - ... e nel contesto disciplinato dal d.lgs. n.42 del 2004 dove, grazie alle sue origini, conserva la sua vitalità. **4** - La prevalenza del piano di tutela del paesaggio sta nella peculiarità di valore e prescinde dalla forma della legge. Un caso di disallineamento nel sistema delle relazioni tra strumenti di pianificazione paesaggistica. **5** - Il disallineamento incide sia sulla introduzione di modifiche e varianti al piano, sia sul suo superamento. **6** - Dalla scelta dell'abrogazione differita ad una non meglio definita verifica di compatibilità. **7** - Nel rapporto con le altre leggi regionali la resistenza della legge di approvazione del piano paesaggistico è una resistenza di 'valore paesaggio'. **8** - La forma della legge rompe l'allineamento cronologico tra piani di tutela del paesaggio di uno stesso ambito territoriale.

**1 - Profili di competenza e ragioni di interesse come premesse per ragionare su di una legge regionale di approvazione di un piano di tutela del paesaggio.**

L'attualità di una riflessione sull'atto formale con il quale la regione Campania ha approvato il piano urbanistico territoriale (PUT) della penisola sorrentina-amalfitana è determinata dal fatto che lo stesso PUT a distanza di oltre trentacinque anni dalla sua approvazione è ancora vigente<sup>1</sup>.

Quella di approvare lo strumento di pianificazione<sup>2</sup> del paesaggio mediante una legge regionale è stata una scelta singolare, che non ha precedenti né ha avuto un seguito negli ordinamenti delle regioni di diritto comune<sup>3</sup>, e non è stata oggetto di ripensamento né di scrutinio costituzionale<sup>4</sup>. Il PUT continua ad essere lo strumento di pianificazione principe della area sorrentino-amalfitana, blindato nella legge regionale di approvazione che resiste alle riforme che il legislatore statale ha introdotto in materia di tutela e pianificazione del paesaggio<sup>5</sup>, come delineate dal d.lgs. n.42 del 2004, il c.d. Codice del paesaggio<sup>6</sup>, anche grazie alla non osservanza

1 Il testo ha subito qualche modifica e integrazione introdotte con le leggi della regione Campania n.22 del 1993 – a sua volta modificata in alcuni punti dalle leggi regionali n.38 del 1994 e n.10 del 2001 – e n.11 del 2000. La Corte Costituzionale, con sentenza n.259 del 1995, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.17, comma 4, nella parte in cui esclude in via generale, per le costruzioni edilizie legittimamente realizzate nella zona territoriale 1/a, ogni intervento edilizio di manutenzione ordinaria e straordinaria e, per le costruzioni edilizie legittimamente realizzate, in epoca successiva al 1955, nella zona territoriale 1/b, gli interventi di manutenzione straordinaria.

2 Gli strumenti di pianificazione vengono considerati atti amministrativi complessi, sia perché costituiti da un elevato numero di precetti sia perché aventi come destinatari una pluralità indefinita di soggetti. In dottrina G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. Giur.*, XXIII, Roma 1990; M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 1983, 629; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.

3 Come si vedrà più avanti è stata sempre la regione Campania, tra le regioni di diritto comune, ad utilizzare la legge regionale come atto formale per approvare il piano territoriale regionale.

4 La Corte costituzionale è stata chiamata a scrutinare la legge della Regione Campania n.35 del 1987 in più di un'occasione (sentenza n.379 del 1994, la citata sentenza n.259 del 1995) ma mai per sindacare la scelta di approvare il PUT con atto legislativo. Su questo dubbio il T.A.R., Napoli, sez. III, il 26 aprile 1995, con la decisione n.181 si è espresso per la manifesta infondatezza della questione poiché le leggi 8 agosto 1985 n.431, 17 agosto 1942 n.1150 e 29 giugno 1939 n. 1497, che hanno valore di leggi cornice in materia urbanistica, né limitano le ordinarie competenze regionali in materia, né modificano la forza che la regione intende dare agli strumenti di pianificazione urbanistica affidatili dalla legislazione statale e pongano solo a carico della regione l'obbligo di procedere alla redazione di uno strumento programmatico in grado di tutelare aree specificamente elencate (piano urbanistico territoriale), senza precludere alcuna valutazione sulla opportunità di dare veste legislativa a detto strumento. Ha quindi concluso che è manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale sollevata nei confronti della legge della regione Campania n. 35 del 1987, che detta una disciplina del territorio (piano urbanistico territoriale) attraverso lo strumento legislativo, per violazione dell'art. 117 cost. sotto il profilo del contrasto con le predette leggi cornice.

5 Esiste un fondamento giuridico costituzionale che legittima gli interventi amministrativi in materia di piani paesaggistici nell'articolo 9 della Costituzione che «<garantisce la tutela del paesaggio da parte dello Stato>> cfr F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia* (1956), in *Scritti giuridici II*, Milano, 2006, 1460.

6Lo Stato e le Regioni assicurano che il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito e che a tal fine le Regioni sottopongano a specifica normativa d'uso il territorio mediante «piani paesaggistici». L'elaborazione dei detti «piani paesaggistici» avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d)», tra cui sono compresi anche «[gli] immobili e [le] aree dichiarati di notevole interesse pubblico». Laddove non sia intervenuto un apposito piano paesaggistico regionale a disciplinare la materia, graduando quindi le fasce di tutela e gli interventi possibili, non è possibile alcun intervento modificativo sulle aree elencate all'art. 142 – tra le quali rientrano anche le zone gravate da usi civici – a meno che non vi sia la preventiva autorizzazione imposta

delle disposizioni transitorie dettate dall'art.156 del codice. Ci si potrebbe, allora, chiedere se la longevità di questo piano territoriale con valenza paesaggistica è dovuta, anche solo in parte, alla scelta consapevole di approvarlo con una legge regionale, oppure, si è trattato di una scelta dettata da motivazioni altre.

La decisione di formalizzare l'approvazione di un'attività amministrativa<sup>7</sup>, come la pianificazione territoriale con valore paesaggistico<sup>8</sup>, recependola in una legge regionale induce anche a riflettere sulla competenza materiale e sul limite degli interessi della competenza legislativa regionale, prima e dopo la riforma del Titolo V, parte II della Costituzione. Prima perché la legge della Regione n.35 del 1987, vede la luce grazie alla legge n.431 del 1985 (c.d. legge Galasso)<sup>9</sup>; poi, perché continua ad

---

dall'art. 146 d. lgs. 42 del 2004. La Regione Campania ha in lavorazione il Piano paesaggistico regionale, per il quale è stata sottoscritta l'intesa istituzionale, con allegato cronoprogramma, ex art.135 del d.lgs.n.42/2004 con il Ministero dei beni e delle attività culturali, per la redazione congiunta del piano. La Giunta regionale ha approvato il preliminare nella seduta del 12 novembre 2019, preliminare costituito da una relazione, elaborati cartografici e un rapporto preliminare ambientale. L'intesa istituzionale del 2016 tiene conto della precedente intesa Istituzionale tra il MiBAC e la Regione Campania, sottoscritta nel 2010, concernente l'elaborazione congiunta del PPR di cui all'art. 135 del d.lgs. n. 42/2004, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art.143, comma 1), lettere b), c) e d) dello stesso decreto, al fine di ottimizzare gli specifici interventi di propria competenza relativi alla tutela, salvaguardia e valorizzazione del paesaggio. Per proseguire in modo congiunto le due istituzioni hanno deciso di aggiornare l'Intesa del 2010 rinnovandola in quella del 2016. Sul d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42, come modificato dai decreti 24 marzo 2006 nn.156 e 157 (c.d. primo correttivo) e dai successivi decreti 26 marzo 2008, nn.62 e 63 (c.d. secondo correttivo), M.A. SANDULLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019; AA.VV. *La nuova disciplina del paesaggio: commento alla riforma del 2008*, in *Riv. giur. urb.*, numero speciale 1-2, 2011; M. CAMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche*, Bologna, 2007; G. LEONE, A.L. TARASCO, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006.

7 Già l'art.81 del d.P.R. n.616/77 testualmente statuiva «Le funzioni amministrative relative alla materia "urbanistica" concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.»

8 Sui caratteri funzionali e formali della pianificazione M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983; G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. Dir.*, agg. II, 1998; V. MAZZARELLI, *Passato e presente delle pianificazioni*, in *Dir. amm.*, 2007, 665 ss.

9 E' proprio la presenza di un'apposita base legislativa in materia di tutela del paesaggio - introdotta con una legge che la Corte costituzionale con la sent. 151 del 1986 ha riconosciuto di grande riforma - a rendere superflua la scelta di approvare il PUT con una legge regionale, salvo a voler considerare una parte dei vincoli imposti dal PUT come vincoli imposti all'attività privata nell'esercizio della funzione di pianificazione urbanistica, nel qual caso si rappresenterebbe come esercizio della potestà normativa esercitata dalla Regione in materia urbanistica. Una impostazione di questo tipo mal si concilierebbe con la prevalenza dei valori paesaggistico ambientali perseguiti da questo tipo di PUT. In dottrina, P. URBANI, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Le Regioni*, Bologna, 3, 1986, 665, nota alla sentenza Corte cost. n.359 del 1985. Sulla legge Galasso e i suoi obiettivi, tra la ricca letteratura, in particolare M. LIBERTINI, S.ALEO, M.IMMORDINO, *Tutela dell'ambiente. Legge 8 agosto 1985 n.431*, in *Le leggi civili commentate*, Padova, 1986; G. FAMIGLIETTI, G. GIUFFRÈ, *La tutela dei beni paesistici ed ambientali*, Napoli, 1986; F. CICCONE, L. SCANO, *I piani paesistici*, Roma, 1986; M. PALLOTTINO, *La pianificazione dell'ambiente nella legge 8 agosto 1985 n.431*, in *Riv. giur. amb.*, 1988, 3 ss.; G. TORREGROSSA, *La tutela del paesaggio nella legge 8 agosto 1985 n.431*, in *Riv. giur. ed.*, 1986, II, 3 ss.; A. CUTRERA, *Piani paesistici, territorio e "legge Galasso"*, in *Riv. giur. amb.*, 1986, 37 ss.; F.G. COCA, *Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente*, in *Dir. e soc.*, 1993, 411 ss.

avere vigenza anche dopo che la tutela del paesaggio diventa materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato<sup>10</sup>.

Partendo proprio dal presupposto che oggi la tutela paesaggistica è ricondotta nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, che la disciplina espressa costituisce limite inderogabile a quella che le regioni e le province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza<sup>11</sup>, il legislatore statale ha affidato alle regioni il potere-dovere di approntare, congiuntamente con il Ministero<sup>12</sup>, gli strumenti di pianificazione del paesaggio; competenza che si affianca a quelle urbanistico-territoriali sia di livello legislativo che livello amministrativo. Ora, pur restando la pianificazione del paesaggio e la pianificazione urbanistica due funzioni ontologicamente distinte<sup>13</sup>, con obiettivi, in linea di principio, diversi<sup>14</sup>, hanno intrapreso, ancor prima della riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione, un percorso di reciproca integrazione che ha reso possibile realizzare la tutela dei valori paesaggistico-ambientali anche attraverso la pianificazione urbanistica<sup>15</sup>. In

10 Il principio della sovraordinazione dei piani paesaggistici rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale viene recepito dal legislatore nell'art.145, comma 3, del d.lgs. n.42 del 2004 e viene riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale già nella citata sentenza n. 359 del 1985, poi nella sentenza n.182 del 2006, richiamata, tra l'altro, dalla sentenza n.189 del 2016 e, più recentemente, dalla sentenza n.261 del 2021.

11 Limite che garantisce la tutela dei cosiddetti interessi differenziati, ossia di quegli interessi che la legge esige siano presi in considerazione prioritariamente rispetto a tutti gli altri. Tr questi agli interessi paesaggistici sono direttamente richiamati da P. STELLA RICHTER, *Relazione generale al 16° Convegno nazionale dell'Associazione italiana di diritto urbanistico, Macerata, 28-29 settembre 2012*, in Riv. giur. ed., Quaderni, 2, 2014, 143ss. «le Autorità preposte alla cura degli interessi differenziati dettano autonome regole destinate a incidere sull'assetto territoriale, così sconvolgendo il rapporto con i piani urbanistici. Ciò è evidente soprattutto per quanto riguarda gli interessi culturali e paesaggistici, inizialmente limitati alle zone previamente assoggettate al vincolo omonimo, il cui piano aveva il limitato fine di stabilire criteri certi e uniformi cui attenersi nel rilascio dei singoli nulla osta richiesti dagli interessati per la trasformazione del proprio bene».

12 Su la co-pianificazione P. URBANI, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, 2015; V. MAZZARELLI, *Convenzioni e accordi amministrativi: convenzioni urbanistiche*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, V; Id., *Passato e presente delle pianificazioni*, in *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, II, Napoli, 2007, 707 ss.; D. DE PRETIS, A. SIMONATI, *Diritto Urbanistico e delle opere pubbliche*, Torino, 2017, 34; V. PIERGIGLI, A.L. MACCARI, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, 632.

13 Anche se in dottrina non è mancato chi ritiene che l'urbanistica sarebbe anche strumento di tutela del paesaggio, inteso come forma del paese nel suo divenire, auspicando così il superamento della distinzione tra le due materie, in tal senso per tutti A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969.

14 M.A. SANDULLI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario temperamento*, in Riv. giur. ed., 2000, II, 3 ss.

15 L'apertura sul piano legislativo è ascrivibile alla legge n.431 del 1985 e la traccia del percorso è stata marcata dal d. lgs. n.42 del 2004. Parla di «intersezioni tra pianificazioni "generali"» A. ANGIULI, *Piani territoriali tra valore paesaggistico interessi rivali e partecipazione*, in *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, Napoli, 2012, I, 1294. P.URBANI – S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, Torino, 2013, 228, ricomprende gli interessi di carattere ambientale tra gli interessi differenziati la cui cura viene demandata ad atti di pianificazione urbanistico-territoriale di ambito sovracomunale, piani funzionali con interesse primario la tutela del paesaggio. Sul punto anche P. URBANI, *Le nuove frontiere della pianificazione territoriale*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, 1999, 201. Il citato articolo 135 del d.lgs. n.42 del 2004, al comma 1, equipara il piano paesaggistico «puro» con il piano «urbanistico-territoriale» con specifica considerazione dei valori paesaggistici. In dottrina F.SALVIA – C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2017, 277 si esprime in termini di «riconosciuta fungibilità tra: i piani paesistici e i piani urbanistici territoriali finalizzati specificamente alla salvaguardia dei valori paesistico-ambientali»; più risalente

questo processo si forgia il piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, che conserva la sua matrice di strumento di pianificazione urbanistica, la cui efficacia si spiega, normalmente, sull'assetto dell'intero territorio dell'ente titolare della funzione di pianificazione<sup>16</sup>. Lo schema disegnato dal d.l. n.312 del 1985 e integrato con la disciplina introdotta con la legge di conversione, la legge Galasso<sup>17</sup>, sia pure costruito a maglie larghe non sembra contemplare una legge regionale che, approvando lo strumento di pianificazione, sia esso piano paesistico o PUT<sup>18</sup>, introduca e disciplini le misure di uso e gestione di un territorio determinato, tipizzandolo e disponendone le prescrizioni anche "con

---

F. CICCONE, L. SCANO, *I piani paesistici*, cit.; G. D'ANGELO, *Piano paesistico e piano urbanistico: contenuti, funzioni e loro attualità*, in *Riv. giur. ed.*, 1996, II, 163 ss.. Anche la giurisprudenza amministrativa non ha mancato di sottolineare il ruolo complesso della pianificazione territoriale a partire da quella urbanistico comunale. Il Consiglio di Stato, sezione IV, nella sentenza n.6040 del 2012 afferma «Il potere di pianificazione deve essere retamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizza anche finalità economico – sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati». «In definitiva, l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli – non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi – sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione «de futuro» sulla propria stessa essenza, svolta – per autorappresentazione ed autodeterminazione – dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio. In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti. Ne consegue che, diversamente opinando, e cioè nel senso di ritenere il potere di pianificazione urbanistica limitato alla sola prima ipotesi, si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.».

16 Con la sentenza n.327 del 1990 la Corte costituzionale ha precisato che «l'art.1 bis della legge n.431 del 1985, si limita a porre a carico della Regione l'obbligo di procedere, entro il 31 dicembre 1986, alla redazione di uno strumento programmatico (piano paesistico o piano urbanistico territoriale), in grado di tutelare, attraverso una normativa d'uso e di valorizzazione ambientale, determinate aree specificamente elencate: ma questo non esclude che la stessa Regione, nell'esercizio delle sue competenze urbanistiche, possa estendere l'efficacia dello strumento anche al di là della sua sfera 'necessaria', fino ad investire aree territoriali non comprese nella disciplina della legge n.431, una volta che risultino rispettati i caratteri propri e naturali del tipo di atto in concreto impiegato» (punto 4 del *considerato in diritto*). In dottrina M. IMMORDINO, *I piani paesaggistici nella giurisprudenza costituzionale*, in M.A. SANDULLI, M.R. SPASIANO, P. STELLA RICHTER (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 2007, 85-112. Un autorevole orientamento sostiene che l'urbanistica sarebbe in sé e per sé strumento di tutela del paesaggio A.PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, cit.

17 M. IMMORDINO, *Dal decreto Galasso alla legge n.431/1985: la tutela del territorio tra Stato e Regioni*, in *Riv. giur. urb.*, 1986, II, 593 ss.

specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali". Allo stesso tempo, se la regione sceglie di utilizzare come strumento di pianificazione il PUT, ci troviamo in uno spazio ibrido dove convivono funzione di tutela e conservazione del paesaggio<sup>19</sup>, funzione di valorizzazione, di uso e di gestione del territorio, quindi, un coacervo di materie affrontate in chiave di pianificazione che mal si abbina con l'esercizio della funzione legislativa regionale mediante la quale si approva il PUT dell'area sorrentino-amalfitana.

In materia di pianificazione territoriale la Regione, senza spostare l'attività dalla funzione amministrativa alla funzione legislativa, potrebbe decidere che il potere di pianificazione pur svolgendosi nell'esercizio di una funzione amministrativa trovi la sua espressione formale in una legge di approvazione del piano territoriale. Come è avvenuto nella Regione Campania in occasione dell'approvazione del piano territoriale regionale (PTR)<sup>20</sup>. Premettendo che siamo nell'ambito dell'urbanistica, la decisione di ricorrere ad una legge regionale di approvazione del piano territoriale regionale non è stata neanche preventivamente prevista nella legge regionale sul governo del territorio, contenente la disciplina di riferimento sui procedimenti di pianificazione da adottare nell'ambito della regione e nella quale si prevede semplicemente che il PTR è approvato dal Consiglio regionale, senza precisare se con deliberazione dell'assemblea o con apposita legge regionale di approvazione. Lasciare la Regione libera nella scelta è una posizione in linea con l'orientamento che esclude nell'ordinamento regionale la presenza di una riserva di regolamento<sup>21</sup>.

18 Anche il piano territoriale regionale (P.T.R.), una volta concluso il processo di definizione delle prescrizioni localizzative e delle modalità di tutela, valorizzazione e fruizione del territorio nella sua espressione paesistico-ambientale, assume il valore di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali *ex art. 1-bis della l. 8 agosto 1985 n. 431*. In dottrina si osserva che già con la legge Galasso il legislatore nazionale ha dato alle regioni l'indicazione di prevedere, nelle proprie legislazioni di settore, strumenti urbanistici di area vasta a contenuto composito per coniugare le esigenze conservative con quelle di sviluppo (v. F. SALVIA – C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico* cit.). G. SCIULLO, *Territorio e paesaggio (a proposito della legge regionale della Toscana 3 gennaio 2005, n. 1)*, in *Aedon*, 2, 2007, pur partendo dalla doppia veste del 'piano paesaggistico' e del 'piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici' (art. 135, comma 1), sottolinea come i due piani abbiano il medesimo ambito di riferimento e siano assoggettati dagli artt. 143-145 alla medesima disciplina quanto a caratteri essenziali, contenuti, procedimento formativo, efficacia. Differiscono ormai solo nel senso che l'uno (quello paesaggistico) si presenta come piano tematico, l'altro (quello urbanistico-territoriale) come piano generale di assetto del territorio.

19 Funzione eminentemente difensiva, statica come sostiene V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386.

20 Il piano territoriale regionale (PTR) è stato approvato con legge regionale, la n. 13 del 2008 della Regione Campania, e per libera scelta dell'Ente non essendoci alcuna indicazione in questo senso nella legge regionale sul governo del territorio, la legge regionale n.16 del 2004.

21 A. VUOLO, *Il potere normativo della giunta regionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, tomo IV. Negli ordinamenti regionali la divisione dei poteri è principio sfumato nei suoi contenuti. Il potere legislativo spetta al consiglio, i poteri amministrativi, invece, sono divisi tra consiglio, giunta e apparati burocratici. Il tema è quella della forma di governo regionale, che non può trovare spazio in queste pagine e sul quale si può solo suggerire qualche indicazione bibliografica, limitandosi per lo più ai classici e alla manualistica del settore: T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1/1956,

## 2 - La contestualizzazione della legge di approvazione del PUT dell'area sorrentino-amalfitana ai tempi della sua pubblicazione...

In materia di tutela del paesaggio le premesse sono diverse ed è stato diverso anche il modo con cui si è arrivati ad approvare il PUT dell'area sorrentino-amalfitana. Non si può a cuor leggero sostenere che la legge regionale n.35 del 1987 è una legge regionale di approvazione di un atto amministrativo di pianificazione territoriale, in quanto presupporrebbe l'esistenza a monte di un presupposto procedimento di formazione dello strumento di pianificazione, all'esito del quale procedimento verrebbe prodotto l'atto da approvare con legge. Nel caso della legge regionale n.35 del 1987, manca il procedimento amministrativo di formazione dell'atto, la legge approva il piano e presenta una struttura in articoli nella quale si sostanzia la disciplina di piano. Manca, cioè, il rinvio ad un atto che sia il frutto del procedimento amministrativo perché non c'è stato procedimento. Nell'articolato della legge regionale di approvazione si trovano le norme sia dirette a disporre che a conformare direttamente senza la mediazione dell'amministrazione. Sul piano teorico questa esperienza dimostra come l'attività di pianificazione in questo caso prescindere non solo dalla tipicità dell'atto amministrativo ma, anche dal procedimento<sup>22</sup> e che la legittimazione dell'esercizio del potere di pianificazione è nella forma che assume, vale a dire nella legge regionale. Il perché di questa peculiarità va ricercato, sul piano dell'esperienza, nella ricostruzione delle vicende che hanno portato alla materiale redazione del PUT<sup>23</sup>. Le origini risalgono al 1966, quando i due urbanisti Pane e Piccinato raccolgono lo spunto del Ministero dei lavori pubblici per la redazione di un piano territoriale della Campania. In questo contesto prende corpo nell'ambito del Provveditorato alle Opere pubbliche regionale l'idea di costituire una commissione<sup>24</sup> per la redazione di uno "Schema di assetto territoriale dell'area sorrentino-amalfitana", quale stralcio del piano territoriale di coordinamento. Gli elaborati dello 'schema di assetto' vengono consegnati tra aprile e

100-190; L. ELIA, *Forme di governo*, in *Enc. del dir.*, vol. XIX, Milano, 1994; C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di Governo*, Padova, 1973; G. PITRUZZELLA, *Forma di Governo regionale*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, 1994; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano 2000; V. CERULLI IRELLI - C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Quaderni di Astrid, Bologna, 2004; AA.VV. *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Atti del Convegno, Verona, 11 dicembre 2019*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), Speciale Saggi, 2/2020; V. CERULLI IRELLI, *Sulla "forma di governo" regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, vol. I; R. BIN - G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, 2018; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2022.

22 A. TRAVI, *Tipicità degli atti e potere 'amministrativo'*, in *JUS*, 2-3, 2020, 529-555.

23 A. PANE, *Il paesaggio tra urbanistica e tutela: la genesi e il destino del PUT della penisola sorrentino-amalfitana 1973-1987*, in A. AVETA, B.G. MARINO, R. AMORE (a cura di), *La Baia di Napoli. Strategie integrate per la conservazione e la fruizione del paesaggio culturale*, vol.I, Napoli, 2017, 150 e ss.

24 Oltre a Piccinato nella commissione ci sono lo stesso Roberto Pane, Angerio Filangieri, Giuseppe Muzzillo e Alessandro Dal Piaz.

maggio 1968 e costituiscono una fondamentale premessa per le successive vicende della pianificazione territoriale della penisola sorrentina-amalfitana. Agli inizi degli anni '70 del secolo scorso si registrano altri due momenti significativi per la pianificazione della penisola; il primo riguarda l'iniziativa del Ministero della pubblica istruzione per la redazione del piano paesistico della penisola sorrentina<sup>25</sup>, come previsto dalla legge n.1497 del 1939; il secondo è rappresentato dalla attuazione della delega alle Regioni, in virtù della quale si recupera lo 'schema di assetto' anche se, la dura opposizione dei sindaci del territorio, costringe la neonata Regione Campania a chiedere la redazione di un vero e proprio piano territoriale di coordinamento<sup>26</sup>. Nel 1974, la Regione decide di procedere anche alla redazione del piano paesistico, formalizzando l'incarico con una convenzione del 24 settembre 1974 ad oggetto il Piano territoriale di coordinamento e piano territoriale paesistico dell'area sorrentino-amalfitana<sup>27</sup>. Il piano, che integra la visione territoriale con quella di tutela, viene consegnato nel 1977 e recepisce molte delle analisi dello 'schema di assetto' del 1968, ampliandole in una prospettiva aggiornata<sup>28</sup>. Il piano resta accantonato negli uffici della Regione per una decina d'anni, fino a quando, con l'entrata in vigore della legge Galasso del 1985, non viene frettolosamente adottato nel 1987, come Piano Urbanistico Territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, senza alcun aggiornamento e senza azioni politiche di sostegno alla sua attuazione. Lo strumento di pianificazione, frutto di un lavoro ascrivibile principalmente ad un gruppo di tecnici estranei all'organizzazione dell'amministrazione pubblica, viene, quindi, tirato fuori da un cassetto dove era rimasto chiuso una decina d'anni, cambia denominazione, diventa PUT e viene approvato con la legge regionale n.35 del 1987.

### **3 - ... e nel contesto disciplinato dal d.lgs. n.42 del 2004 dove, grazie alle sue origini, conserva la sua vitalità.**

Oggi, all'indomani della riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, c'è la potestà legislativa esclusiva dello Stato<sup>29</sup> e c'è, infatti, la legislazione statale che

---

25 Il Ministero nel conferire l'incarico suddivide la penisola in due versanti, quello sorrentino affidato al coordinamento di Renato Bonelli e quello amalfitano a Mario Coppa.

26 Il coordinamento viene affidato sempre ai due urbanisti Pane e Piccinato e nella commissione entra anche Mario Coppa.

27 Nel documento c'è la presa d'atto delle dimissioni di Coppa e la nomina del coordinatore nella persona di Giuseppe Muzzillo.

28 Emerge la tesi che la tutela non può essere garantita senza interventi attivi a sostegno dell'agricoltura e delle attività artigianali, entrambi elementi fondamentali per il mantenimento di un assetto equilibrato del territorio e, quindi, del paesaggio. Si vincola la conservazione di tipologie costruttive tradizionali e si introducono norme che disciplinano i materiali edilizi e le tecniche costruttive.

29 In dottrina la riconduzione della tutela del paesaggio nella materia "tutela dell'ambiente" non è stata scontata. Da subito Civitarese Matteucci ha dato prevalenza, nell'interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), ad un elemento sostanziale più che a quello formale dell'appartenere i beni culturali ed ambientali ad un unico testo normativo. L'elemento sostanziale è con le parole dell'autore «precisamente questo, che i beni paesaggistici attengono certamente alla tutela dell'ambiente in uno dei molteplici significati che l'ordinamento conosce di

attribuisce alla regione il potere dovere<sup>30</sup> di dotarsi di strumenti di pianificazione per la tutela del paesaggio. Come si concilia la potestà legislativa esclusiva dello Stato con la legge regionale che approva lo strumento di pianificazione del paesaggio? Siamo in presenza di un processo decisionale che deve necessariamente concludersi con una deliberazione amministrativa che approvi il piano, pena trovarsi al cospetto di una legge regionale alla quale può essere contestata la violazione della riserva che la Costituzione riconosce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato? O l'approvazione con legge regionale non è perseguibile semplicemente perché non compatibile con l'attuale disciplina dettata dal d.lgs. n.42 del 2004 e suoi correttivi, che introduce in materia paesaggistica la co-pianificazione congiunta tra Regione e Stato<sup>31</sup>?

Prima di ragionare su queste domande torniamo all'ordinamento nel quale si colloca la legge regionale della Campania n.35 del 1987.

Nel 1987, anno della promulgazione della legge regionale della Campania con la quale si approva il PUT della penisola sorrentina-amalfitana, siamo sotto la vigenza della Costituzione nella sua formulazione originaria, si partiva dalla potestà legislativa dello Stato, alla quale si accompagnava la potestà legislativa ripartita o concorrente delle regioni di diritto comune nelle sole materie di cui all'elenco dell'articolo 117 della Costituzione. Tra queste ultime c'erano edilizia e urbanistica, ma non la tutela del paesaggio. L'urbanistica era una di quelle attività considerata complessa e articolata, diretta essenzialmente ad assicurare un razionale assetto territoriale e come tale capace di comprendere anche settori della tutela paesistica,

questa locuzione e ciò soprattutto dopo che la legge Galasso e l'evoluzione socio-culturale del Paese hanno trasformato il vecchio concetto statico e contemplativo della singolarità naturale in un più ampio concetto di bene paesaggistico, potenzialmente esteso all'intero territorio nazionale.» S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Ambiente e paesaggio nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Aedon*, 1, 2002. La giurisprudenza costituzionale ha sostenuto il rafforzamento del ruolo del legislatore statale, commento 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*, 1, 2008.

30Nella sentenza n.182 del 2006, sotto la vigenza del d. lgs. n.42 del 2004, la Corte ribadisce un concetto già espresso nella sentenza n.379 del 1994, vigente la c.d. Legge Galasso, la competenza regionale per redigere gli strumenti di pianificazione del paesaggio, competenza non delegabile e da esercitare doverosamente. La giurisprudenza costituzionale ha ammesso che le funzioni amministrative, inizialmente conferite alla Regione, possano essere attribuite agli enti locali (sentenze n. 259 del 2004 e n. 214 del 2005, in materia ambientale), ma è l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che 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: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali.

31 Afferma la Corte costituzionale che la disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni. In questa prospettiva il codice dei beni culturali e del paesaggio pone un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico. In questi termini diverse sentenze, dalla n.182 del 2006, alla n.197 del 2014, alla n.64 del 2015, alle nn. 66 e 68 del 2018, alla n.86 del 2019, fino alla n.240 del 2020. La Regione Campania, da parte sua ha disciplinato il procedimento di pianificazione paesaggistica con la legge regionale n.26 del 2018. Vedi infra-nota 12.

ambientale e ecologica del territorio, così che la Corte costituzionale, in più di una sua decisione<sup>32</sup>, non ha escluso, né, soprattutto, precluso «normative regionali di maggiore o pari efficienza» rispetto alla protezione paesistico-ambientale preordinata dal legislatore statale. Dalla lettura della legge Galasso, non è agevole rintracciare una disposizione che contempra una legislazione regionale attuativa in materia di paesaggio, dal momento che si affida alle regioni l'attività di pianificazione del paesaggio espressione di una funzione sostanzialmente amministrativa. Tuttavia, l'art.1<sup>ter</sup> di detta legge contempla per le regioni, in attesa della elaborazione dei piani paesaggistici, la possibilità di introdurre specifiche norme di salvaguardia<sup>33</sup> dirette a vietare «qualsiasi trasformazione del territorio negli ambiti sottoposti a tutela paesaggistica». Quindi, piuttosto che scegliere di approvare lo strumento di piano con una legge formale, la regione poteva introdurre norme primarie con la funzione di anticipare alcuni contenuti della pianificazione paesaggistica, anche con discipline d'uso per le aree vincolate e anche con la introduzione di istituti di tutela più stringenti, come prevedere delle zone di rispetto esterne ai confini delle aree sottoposte a tutela direttamente dalla legge statale. In questi termini la legge regionale avrebbe da un lato introdotto misure di salvaguardia in attesa della prescritta pianificazione, dall'altro, offerto a quest'ultima norme primarie nel cui solco realizzare una più rigorosa tutela.

Neanche sembra sostenibile configurare la legge regionale di approvazione del PUT con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali come una legge regionale provvedimento fosse altro per la forzatura da compiere per ricondurre un atto di pianificazione tra i provvedimenti amministrativi. Proprio a partire dalla legge Galasso il piano paesistico ha natura di strumento obbligatorio e generale<sup>34</sup>, lontano dai provvedimenti i cui contenuti sono riconducibili alla peculiarità di un caso da disciplinare con disposizioni *ad hoc*. E se anche si volesse seguire l'orientamento di chi estende il concetto alle leggi che recepiscono un atto amministrativo a portata generale, atto di programmazione, nel caso della legge regionale in esame abbiamo già detto che non c'è un atto conclusivo di un procedimento amministrativo a cui fare riferimento ma siamo in presenza di un

32 Sentenze n.151 del 1986, n.327 del 1990, n.379 del 1994.

33 G. MORBIDELLI, *Legge "Galasso": durata e forma d'imposizione dei vincoli d'inedificabilità nei piani urbanistico-paesistici*, in *Riv. giur. urb.*, 1986, III, 325 ss.; F. BASSANINI, *Questioni interpretative della legge 431/85 (cosiddetta Galasso) dopo la scadenza del 31.XII.1986*, in *Politica del diritto*, 2, 1987; V. BARONE, *Prime osservazioni sui nuovi vincoli e divieti in materia di tutela ambientale (legge 8 agosto 1985, n.431)*, in *Riv. giur. ed.*, 1986, II, 68 ss.; U. IACCARINO, *Legge 8 agosto 1985, n.431. Vincolo di immodificabilità assoluta e termine del 31 dicembre 1986*, in *Riv. giur. ed.*, 1987, II, 191 ss.

34 Scrive A. ANGIULI, *Piani territoriali tra valore paesaggistico, interessi rivali e partecipazione*, cit., p. 1295, «il piano paesistico regionale previsto dalla cd. legge "Galasso", assumendo "funzione di regolamentazione globale del territorio vincolato" è...una sorta di piano generale di tali aree vincolate, mappa obbligatoria dei vincoli apposti dal legislatore su intere aree individuate per categorie e valutazione e disciplina tematica delle aree protette ad un tempo».

‘prodotto’ nato una decina di anni prima per mano di una commissione di studiosi e tecnici esperti di territorio e di paesaggio.

Nel 1987 la scelta di optare per l’atto legislativo piuttosto che per la delibera del Consiglio regionale aveva come conseguenza immediatamente percepibile, oltre quella di scongiurare che lo strumento di pianificazione fosse impugnato innanzi al giudice amministrativo, quella di sottrarre l’approvazione del PUT al potere di controllo della Commissione di controllo sull’amministrazione della regione, organo presente nelle regioni di diritto comune<sup>35</sup>, che con riferimento al controllo sugli atti di pianificazione regionale è stato protagonista di un caso da cui è sorto un conflitto di attribuzioni portato al giudizio della Corte costituzionale. Il riferimento è agli atti dalla Commissione di controllo sulla regione Emilia-Romagna, che, con decisione del 15 dicembre 1989, aveva disposto l’annullamento delle due deliberazioni con le quali detta regione aveva adottato il piano paesistico regionale di cui all’art.1*bis* della legge n.431 del 1985<sup>36</sup>. L’unico controllo di tipo preventivo era quello comune a tutte le

---

35 Definitivamente soppresso con la legge n.127 del 1997.

36 Annullamento superato solo dopo che la regione ha sollevato conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, ricorso accolto con la sentenza n.327 del 1990. La Commissione di controllo sull’amministrazione della Regione Emilia Romagna aveva annullato le deliberazioni con le quali il consiglio regionale aveva adottato il Piano paesistico regionale, contestando due vizi: la indebita estensione dell’efficacia del Piano a tutto il territorio regionale, anziché limitarsi soltanto ai beni ed alle aree elencate nel quinto comma dell’art.82 del d.P.R. n.616 del 1977, come modificato dall’art.1 della legge n.431 del 1985, ovvero alle aree già sottoposte ad uno specifico vincolo paesistico; la illegittima introduzione, con norme di natura regolamentare, di vincoli nei confronti delle amministrazioni locali e dei privati non previsti e non consentiti dalla legislazione statale e regionale. La Regione invoca il conflitto di attribuzioni in quanto la decisione della Commissione di controllo avrebbe invaso la competenza spettante alla Regione ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione, in relazione all’art. 1*bis* della legge 431 del 1985, venendo altresì a violare i limiti del potere di controllo sugli atti regionali consentito allo Stato dall’articolo 125 della Carta. La Corte costituzionale nell’argomentare l’accoglimento del ricorso si interroga preliminarmente sulla natura del Piano adottato dalla Regione. La risposta parte dalla considerazione che la legge n.431 del 1985 riconosce alle Regioni la possibilità di scegliere tra due strumenti di pianificazione al fine di sottoporre a specifica normativa di uso e di valorizzazione ambientale i territori di particolare interesse paesistico. I due strumenti indicati sono i <piani paesistici> e i <piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali>. La diversa natura dei due piani ha origine dalle distinte basi normative, infatti, i primi sono ricondotti nella disciplina relativa alla protezione delle bellezze naturali, mentre i secondi vengono inquadrati nella materia urbanistica, variamente regolata dalla legislazione delle Regioni, e «trovano il loro nucleo iniziale di disciplina nei <piani territoriali di coordinamento> previsti dall’art.5 della legge 17 agosto 1942, n.1150». Fatta questa premessa la Consulta precisa che le competenze amministrative relative sia ai piani territoriali paesistici che ai piani territoriali di coordinamento spettano alle Regioni ordinarie come competenze proprie in quanto già trasferite dal d.P.R. n.8 del 1972. La Corte prosegue affermando che nel caso che la occupa la Regione Emilia-Romagna ha adottato un piano paesistico da ricondurre alla categoria dei <piani urbanistici territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali> e specificamente inquadrato dalla legislazione regionale nei <piani territoriali stralciati relativi all’intero territorio regionale>, altrimenti qualificati come <tematici>, in quanto destinati a disciplinare – ove risultino estesi all’intero territorio regionale – non il complessivo assetto urbanistico della Regione, ma determinati settori funzionali. La Corte, quindi, afferma che il piano <<si propone ... di formulare per l’intero territorio regionale <indirizzi, direttive e prescrizioni>, cioè criteri di orientamento per la successiva attività di pianificazione ovvero vincoli per l’attività di utilizzazione e trasformazione del suolo>>, operando, quindi, <<con le tecniche e gli effetti propri degli strumenti di pianificazione urbanistica ancorchè teleologicamente orientato verso l’obiettivo preminente della protezione di valori estetico culturali. La Corte conclude affermando che la specifica considerazione dei valori paesistici e

leggi regionali: la comunicazione del testo al Commissario di Governo che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, vistava la legge nel termine di trenta giorni dalla comunicazione.

Rispetto ai parametri costituzionali e al quadro legislativo statale di riferimento vigente all'epoca non si sono prospettati vizi di legittimità costituzionale da contestare alla scelta di approvare il PUT con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali mediante una legge formale della regione. Rimane da valutare l'opportunità della scelta e le conseguenze rispetto alla procedura da intraprendere per apportare delle varianti al PUT<sup>37</sup> o sostituirlo con un nuovo strumento di pianificazione paesaggistica.

Riguardo al limite degli interessi della competenza legislativa regionale, il paesaggio come valore primario necessita di una tutela sull'intero territorio nazionale e, in tal senso, la pianificazione paesaggistica è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme ed impedire che il valore paesaggio venga minacciato da una parcellizzazione conseguenza di una pianificazione generale di ambito territoriale comunale. In ragione di ciò il legislatore statale ha riconosciuto un ruolo importante alle Regioni come enti pianificatori in ambito paesaggistico. La norma di piano si inserisce nel quadro normante con una sua specifica competenza, essendo riconosciute alle Regioni proprie attribuzioni in materia. Già l'art.1bis della legge n.431 del 1985 aveva attribuito alle Regioni il potere-dovere di adottare un piano territoriale paesistico caratterizzato da determinati contenuti e da una determinata efficacia. Per dirla con le parole che la Corte costituzionale ha utilizzato nella sentenza n.327 del 1990 «l'art.1bis della legge 431 del 1985 impone alle Regioni l'obbligo di sottoporre a specifica normativa di uso e di valorizzazione ambientale i territori di particolare interesse paesistico elencati nel quinto comma dell'art.82 del d.P.R. n.616 del 1977: per la formulazione di tale normativa le stesse Regioni hanno la possibilità di scegliere tra due strumenti che vengono dalla legge indicati nei <piani paesistici> e nei <piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali>...le competenze amministrative relative sia ai piani territoriali paesistici che ai piani territoriali di coordinamento spettano oggi alle Regioni ordinarie come competenze proprie in quanto trasferite dal d.P.R. 12 gennaio 1972, n.8»<sup>38</sup>. Si prosegue nel solco di quella giurisprudenza costituzionale<sup>39</sup> che riconosce nei <piani urbanistici territoriali con specifica considerazione dei valori

---

ambientali non può limitare le ordinarie competenze regionali in materia urbanistica o modificare <<la naturale forza espansiva>> degli strumenti urbanistici.

37 Abbiamo indicato le poche modifiche al testo della legge regionale n.35 del 1987, tutte introdotte con leggi regionali successive.

38 Corte costituzionale sentenza n.327 del 1990, capo 3 del considerato in diritto.

39 Il riferimento è alle sentenze della Corte costituzionale n.151 e 153 del 1986.

paesistici e ambientali> strumenti che operano con le tecniche e gli effetti propri della pianificazione urbanistica ancorché teleologicamente orientati verso l'obiettivo preminente della protezione dei valori estetico-culturali. Quindi strumenti che formulano indirizzi, direttive, prescrizioni, vale a dire criteri di orientamento per la successiva attività di pianificazione ovvero vincoli per l'attività di utilizzazione e trasformazione dei suoli.

La legge Galasso ha messo in evidenza la stretta relazione esistente tra pianificazione territoriale e tutela del paesaggio<sup>40</sup> e dell'ambiente con la connessa complessità del rapporto tra l'attività di pianificazione concentrata sui valori paesistici e ambientali e le ordinarie competenze regionali in materia urbanistica dalle quali trae origine la forza degli strumenti di pianificazione urbanistica affidati alla Regione ai sensi della legislazione statale e regionale<sup>41</sup>. Da questa complessità sono nati piani territoriali regionali, esercizio delle competenze urbanistiche proprie dell'Ente, che oltre a disporre per la tutela delle aree specificamente elencate nel quinto comma dell'art.82 del d.P.R. n.616 del 1977, hanno esteso l'efficacia dello strumento fino ad investire aree territoriali non comprese nella disciplina della legge n.431.

In questa direzione è poi andato in modo deciso il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

**4 - La prevalenza del piano di tutela del paesaggio sta nella peculiarità di valore e prescinde dalla forma della legge. Anzi, il ricorso alla legge provoca un disallineamento nel sistema delle relazioni tra strumenti di pianificazione paesaggistica.**

Posto che nel nostro ordinamento il principio di prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici (di pianificazione territoriale)<sup>42</sup> assume una posizione centrale; che questo principio è corollario del principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente<sup>43</sup>, non può essere messa in discussione la valenza unitaria della pianificazione paesaggistica (intesa come pianificazione tesa alla cura di un interesse pubblico non frazionabile, motivo per cui anche se la dimensione territoriale di riferimento è principalmente, ma non esclusivamente, quella regionale gli obiettivi di

---

40 V. ONIDA, *Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, 756 ss.

41 I due strumenti di pianificazione contemplati dalla legge n.431 non mettono in discussione le competenze che spettano alle Regioni ordinarie relativamente ai piani territoriali paesistici e ai piani territoriali di coordinamento

42 La giurisprudenza costituzionale è così orientata dalla già citata sent. n.359 del 1985 e si è consolidata sul punto come riferiscono le sentenze n.182 del 2006, con nota di D.M. TRAINA, *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge Toscana n.1 del 2005*, in *Giur. cost.* 3, 2006, 1856 ss.; n.367 del 2007 su cui M. IMMORDINO, *La dimensione "forte" dell'esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n.367 del 2007*, in *Aedon*, 2008, 1 e n. 180 del 2008.

43 In continuità la sentenza della Corte costituzionale n.11 del 2016.

tutela hanno matrice unitaria, vale a dire di interesse dell'intera Repubblica). Questo valore unitario viene messo in risalto dalla giurisprudenza costituzionale che in più occasioni lo ha qualificato come valore imprescindibile che deve essere tenuto «al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali»<sup>44</sup>. Il riferimento è ad interventi sia puntuali che di pianificazione.

Dal momento che la pianificazione paesaggistica è affidata alle Regioni, sono queste ultime ad essere responsabili dello strumento di piano mediante il quale si persegue la tutela del paesaggio. Responsabilità che si sostanzia sia nell'attivare le procedure di pianificazione, nel portarle a termine che nel gestire gli strumenti di pianificazione nel corso della loro vita adeguandoli ai tempi.

In virtù del contenuto esteso che ha assunto la tutela del paesaggio, in stretta correlazione con il significato stesso di paesaggio, esiste una correlazione altrettanto stretta tra strumenti di pianificazione paesaggistica e disciplina delle trasformazioni del territorio dove la seconda deve essere orientata dai contenuti non derogabili dei primi. A tal proposito, l'art.143 del d.lgs. n.42 del 2004 stabilisce che nell'elaborazione del piano paesaggistico non può mancare, tra l'altro, la «analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché (la) comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo»; la «individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze di tutela»; la «individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate». Questo vuol dire che, fatta salva la sovraordinazione dei contenuti di piano riconducibili alla tutela del paesaggio in senso stretto, lo strumento di pianificazione paesaggistica si deve relazionare con gli altri piani territoriali per offrire un quadro coerente della disciplina di uso, conservazione, valorizzazione e tutela del territorio complessivamente inteso. Deve, quindi, alla stregua degli altri strumenti, essere suscettibile di subire interventi di "variante", adeguamento, aggiornamento, senza preclusioni o impedimenti riconducibili alla veste formale indossata dal medesimo in occasione della sua approvazione.

Si vuole, allora, porre l'attenzione su due punti che caratterizzano il PUT della penisola sorrentina-amalfitana e, soprattutto, la sua approvazione con legge regionale.

---

<sup>44</sup> Tra le più recenti le sentenze n.74 e n.219 del 2021 e la n.135 del 2022 della Corte costituzionale. Su questo punto si tornerà alla fine del lavoro in occasione di alcune considerazioni a farsi sulla partecipazione delle autonomie locali alla cura e tutela del paesaggio.

Il primo riguarda come si incide sullo strumento urbanistico approvato con legge regionale, vale a dire come si introducono modifiche e varianti al PUT. Quindi con quale incidenza questa relazione tra procedimento e forma condiziona una adeguata “manutenzione” di questo strumento.

Il secondo punto attiene all’avvicendamento nell’ordinamento tra il PUT approvato con legge regionale e i nuovi strumenti di pianificazione paesaggistica da adottare ed approvare secondo quanto dispone il Codice dell’ambiente e del paesaggio.

Il primo punto è una premessa all’indagine del punto successivo utile a comprendere sia come la Regione dovrebbe porsi rispetto alla esigenza di intervenire sul piano per mantenerlo aggiornato, ovvero che iter seguire per un corretto avvicendamento tra il PUT approvato con legge regionale e gli strumenti di pianificazione di cui al d.lgs. n.42 del 2004. Avvicendamento che nel cronoprogramma delle attività che accompagna l’Intesa istituzionale tra Regione Campania e Ministero, prevede, previa verifica di conformità del PUT alle disposizioni del d.lgs. n.42, che l’elaborazione del nuovo piano paesaggistico terrà conto del PUT vigente per quanto compatibile con l’art. 143 del Codice<sup>45</sup>.

La rilevanza dell’esigenza di aggiornamento di questi strumenti di piano è strettamente connessa al fatto che sono strumenti prevalenti rispetto agli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriali e condizionanti il contenuto degli atti autorizzatori puntuali emessi in virtù di discipline di settore<sup>46</sup>. Un aggiornamento che può essere garantito dalla manutenzione di questi strumenti finalizzata a mantenere alto il livello non solo di valorizzazione ma anche di tutela del paesaggio sia in termini di efficacia che di risposta alle esigenze dettate dal cambiamento dei “tempi” dalle quali nascono le scelte che guidano le trasformazioni del territorio, e che dovrebbero essere governate dagli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale.<sup>47</sup>

L’attività di “manutenzione” degli strumenti di pianificazione paesaggistica rientra nelle responsabilità istituzionali degli enti preposti alla cd. co-pianificazione. Tra questi enti la Regione ha una responsabilità sia di “iniziativa” che di “co-adozione” e di “co-approvazione”. Sono infatti le Regioni ad avere la responsabilità

---

45 Vedi *ante* nota 4.

46 S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 3, 2005.

47 Nello stesso d.lgs.n.42 del 2004 quando si fa riferimento all’accordo per procedere alla pianificazione paesaggistica stipulato tra Ministero e regione, nei suoi contenuti si richiama espressamente la necessità di stabilire i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, anche con particolare riferimento all’eventuale sopravvenienza di dichiarazioni di notevole interesse pubblico emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni al contenuto di dette dichiarazioni disposte ai sensi dell’articolo 141-bis.

del procedimento di pianificazione e la responsabilità di mantenere su base regionale un sistema coerente e coordinato di pianificazione territoriale multilivello<sup>48</sup>.

Si tratta di responsabilità che hanno contenuti rilevanti sia per quanto riguarda la concreta cooperazione tra livelli territoriali di amministrazione, sia in termini di sostenibilità intergenerazionale<sup>49</sup>. Non si tratta solo di dotare la Regione degli strumenti previsti per la pianificazione del paesaggio ma anche di avere cura che questa dotazione sia adeguatamente al passo con i tempi. Lasciare per decenni uno strumento di pianificazione paesaggistica invariato e cristallizzato in una realtà del passato può significare mettere a rischio o pregiudicare a più generazioni la possibilità di varare e realizzare trasformazioni del territorio adeguate e, al contempo, tali da garantire una tutela paesaggistica effettiva, la cui efficacia sarebbe meglio assicurata da quelle innovazioni tecnologiche che restano sconosciute agli strumenti di tutela che, rimasti invariati per molti anni, non sono stati oggetto di ‘manutenzione’<sup>50</sup>.

---

48 Al Ministero compete garantire la primazia del paesaggio inteso come valore unitario e primario, concreta e oggettiva rappresentazione della struttura del territorio, intesa come correlazione dinamica tra ambiente e uomo. Tuttavia dal processo di pianificazione del paesaggio non possono essere estromesse le autonomie locali che rappresentano le comunità insediate sui territori, espressione di una autonomia politica storicamente legittimata dalla cura di tutti gli interessi della comunità, e tra questi non può certo mancare l’interesse a mantenere sano e in equilibrio il rapporto tra uomo e territorio, il rapporto tra uomo e ambiente, con il fine ultimo di garantire un benessere di lungo periodo distante dalle ingordigie predatorie di un sistema socio-economico poco, o per nulla attento, alla sostenibilità e alle future generazioni. Su questo punto F. PINTO, *I comuni in un mondo che cambia tra emergenze e crisi*, lezione magistrale dettata in occasione dell’apertura del Corso di perfezionamento in amministrazione e finanza degli enti locali, Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli studi di Napoli Federico II, 15 giugno 2022.

49 La giustizia amministrativa non si è espressa sul tema della coercibilità del silenzio serbato dall’amministrazione nei confronti della richiesta volta ad ottenere l’emanazione o la modifica di un atto generale a contenuto pianificatorio, neanche quando l’oggetto del giudizio lo richiedeva come in Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 6437 del 2019, commentata da E. SANGINARIO, *Inerzia sugli atti di pianificazione e prospettive di tutela giurisdizionale*, in *AmbienteDiritto*, 2, 2020. Anzi, con riguardo agli atti di pianificazione, è stato osservato che l’istituto del silenzio “non può trovare applicazione allorché si sia in presenza di atti a contenuto generale rimessi alla scelta discrezionale dell’Amministrazione e rispetto alla quale non sia configurabile un interesse qualificato del privato tale da poter rivendicare l’esistenza di un obbligo per l’Ente di procedere all’adozione di atti a contenuto pianificatorio (Cons. Stato Sez. IV, 2014, n. 6081; T.A.R. Toscana, sez. I, 2017 n. 499). Con riguardo all’ammissibilità dello speciale rito sul silenzio in relazione all’adozione di atti amministrativi generali l’orientamento prevalente in giurisprudenza è negativo, argomentandosi sull’impossibilità di individuare specifici “destinatari” degli atti in questione in capo ai quali possa radicarsi una posizione giuridica qualificata e differenziata definibile come di interesse legittimo (Consiglio di Stato, sez. IV, 2018 n. 7090; sez. V, 2015 n. 1182). Tuttavia, superato l’assunto per il quale, in ogni caso, non sussisterebbe un obbligo di provvedere, in ragione della natura ampiamente discrezionale del potere riconosciuta alla p.a., il Consiglio di Stato (sez. IV, sentenza n.7316 del 2020) ha in senso contrario rilevato che, sulla scorta della precedente decisione (sez. IV, sentenza n. 7090 del 2018) “... la preclusione all’esperibilità del rito sul silenzio non deriva dal mero carattere regolamentare o generale dell’atto di cui si invoca l’adozione, quanto dal fatto che, in ragione dell’ordinario rivolgersi di tali atti a una pluralità indifferenziata di soggetti destinatari, non individuabili ex ante e destinati anche a cambiare nel corso del tempo, è molto complessa e delicata l’opera di individuazione dei requisiti della legittimazione e dell’interesse a ricorrere in capo a chi si attivi per l’adozione di provvedimenti di tal natura”. In sostanza, l’azione avverso il silenzio è impraticabile solo laddove manchi uno specifico e individuato destinatario dell’azione amministrativa.

L'analisi dell'esperienza vissuta sul campo dalle Regioni dalla entrata in vigore della legge Galasso ad oggi, permette di verificare quanto sia significativa questa attività di manutenzione, attività, per certi versi imposta dall'evolversi della legislazione sulla conservazione ambientale e paesaggistica. Permette di mettere a fuoco la responsabilità delle istituzioni pubbliche, sia di quelle preposte al governo del territorio che di quelle che hanno la responsabilità della tutela paesaggistica, per un processo di conoscenza e monitoraggio dei sistemi territoriali funzionali anche agli adeguati strumenti di tutela paesaggistica. Tra queste istituzioni, le Regioni, assieme al Ministero della Cultura, direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio<sup>51</sup> e alle sue articolazioni territoriali, ricoprono un ruolo chiave, chiamate oggi ad operare nel rispetto del principio di leale cooperazione che il Codice del paesaggio ha declinato in un procedimento di co-pianificazione dove si combinano in sequenza accordi istruttori e intese decisorie.

Si delinea così un quadro in cui si mette a fuoco l'importanza dell'attività di manutenzione degli strumenti di pianificazione per evitare che la tutela e la cura del paesaggio attraverso i piani si risolva in una disciplina esclusivamente di tipo conservativo<sup>52</sup>, di tutela "integrale" insensibile al contributo che potrebbe arrivare dalle innovazioni tecnologiche per dare adeguato peso a quella parte della disciplina che nel pianificare il paesaggio dispone trasformazioni del territorio.

Questo, quindi, non vuol dire superare i vincoli di inedificabilità assoluta come strumento di tutela, bensì rendere detto strumento effettivamente efficace affiancandolo a scelte di pianificazione paesaggistica costantemente orientate a confrontarsi periodicamente con le esigenze delle comunità che vivono sui territori in modo da garantire una tutela del paesaggio che in una visione unitaria abbia una sensibilità adeguata a contenuti dinamici e aperta ai progressi della scienza e della tecnica. Questo è vieppiù auspicabile dove le aree tutelate dal regime vincolistico

---

50 In passato autorevole dottrina studiando la legge 431 del 1985 ha osservato come "la conservazione non può essere intesa come <<imbalsamazione>>..." (M. IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova 1991, 154).

51 Tra le competenze attribuite rilevano il coordinamento delle attività di tutela del paesaggio svolte dalle strutture periferiche del ministero, ivi incluse quelle di avocazione e sostituzione; i procedimenti di competenza statale di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica; l'istruttoria per la sottoscrizione delle intese e degli accordi di cui all'articolo 135, comma 1, all'articolo 143, comma 2 e all'articolo 156, comma 3 del Codice; la predisposizione di criteri e linee guida per la redazione congiunta dei piani paesaggistici ai sensi del Codice; le attività connesse all'applicazione della Convenzione europea del paesaggio; il censimento e la catalogazione del paesaggio attraverso la banca dati del SITAP; supporto al funzionamento dell'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio previsto dall'articolo 133 del Codice; predisposizioni di indirizzi alle strutture periferiche per la elaborazione di piani di tutela programmata del paesaggio integrata con la tutela dell'ambiente.

52 M. IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, cit., 154, riferendosi alla legge n.431 del 1985 osserva come questa "tenda più che ad una conservazione <<statica>> delle aree vincolate, al loro recupero e al loro miglioramento, costituendo interventi di tal genere il momento qualificante di una corretta e razionale funzione di conservazione". Sul punto anche P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio*, Torino, 2011.

sono fortemente antropizzate e interessate da attività economiche, sociali e produttive<sup>53</sup>.

Queste veloci considerazioni introducono un ulteriore distinguo, quello tra interesse paesaggistico e interesse naturalistico, ambito, quest'ultimo dove la disciplina conservativa assume una posizione prevalente<sup>54</sup>. Facendo riferimento alla legge quadro sulle aree protette ed all'ammissibilità di sanatorie urbanistico edilizie in aree perimetrare a parco<sup>55</sup>, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 17 del 2016, nel salvare il silenzio assenso di cui all'art. 13 della legge quadro, ha sottolineato la "specialità" della disciplina sui parchi come aree di protezione integrale della natura nelle quali vale il principio della c.d. ecologia profonda che implica la conservazione integrale della natura e limitati interventi di antropizzazione conformi alla pianificazione del Parco. La tutela naturalistico-ambientale è interesse primario del piano per il parco, quindi, il nulla osta dell'art. 13, ha ad oggetto la previa verifica di conformità dell'intervento edilizio con le disposizioni del piano per il parco (che – a norma dell'art. 12 – persegue la tutela dei valori naturali ed ambientali affidata all'Ente parco) e del regolamento del parco (che – a norma dell'art. 11 – disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco)<sup>56</sup>. Piano e regolamento del parco disciplinano in dettaglio e per tutto il suo territorio gli interventi e le attività vietati e quelli solo parzialmente consentiti, le loro ubicazioni, destinazioni, modalità di esplicazione e così via, secondo un disegno organico inteso a «la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale»<sup>57</sup>. Con specifico riguardo alla natura di questo nulla-osta, secondo la giurisprudenza

53 M.A. SANDULLI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario contemperamento*, cit.; F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 235 ss.; M. BENOZZO, F. BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, 2003.

54 L. DE LUCIA, *Piani paesaggistici e piani per i parchi. Proposta per una razionale divisione del lavoro amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2014, 72 ss.

55 Articolo 13, legge n.394 del 1991. La normativa quadro di settore sulle aree protette ha l'originaria natura di principi fondamentali della materia e dopo riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. (Corte cost., 27 luglio 1992, n. 366; 11 novembre 2010, n., 315; 11 febbraio 2011, n. 44; 12 ottobre 2011, n. 263; 18 luglio 2014, n. 212).

Sotto un profilo generale la Corte costituzionale ha sottolineato come la disciplina delle aree protette, enunciando la normativa quadro di settore sulle suddette aree, detti i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo di conseguenza anche i connotati di normativa interposta (sentenze 26 gennaio 2012, n. 14; 18 marzo 2005, n. 108). Seguendo il suo costante indirizzo la Corte Costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ha affermato che la tutela dell'ambiente non è un "materia" in senso tecnico, perché è da intendere come valore costituzionalmente protetto, una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali; fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti a esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che l'intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela e non derogatoria in senso peggiorativo (*ex multis*: sentenze 6 luglio 2012, n. 171; 22 luglio 2011, n. 235; 23 gennaio 2009, n. 12; 22 luglio 2009, n. 225).

56 Atti generali che rappresentano gli strumenti essenziali e indefettibili della cura dell'interesse naturalistico e ambientale in ragione della quale è istituito il parco con il suo «speciale regime di tutela e di gestione».

della Corte costituzionale, ci troviamo al cospetto di un “atto diverso dall’autorizzazione paesaggistica agli interventi, agli impianti e alle opere da realizzare, in quanto atto endoprocedimentale prodromico rispetto al rilascio dell’autorizzazione stessa” (Corte cost., sentenza 29 dicembre 2004, n. 429) dotato di una sua autonomia essendo l’interesse naturalistico ambientale diverso da quello paesaggistico<sup>58</sup>. Il nulla-osta si inserisce, quindi, nella trama normativa della legge quadro, come punto terminale di contatto, come elemento di congiunzione tra le esigenze superiori della protezione naturalistica e le attività economiche e sociali e va letto coordinandolo con le altre previsioni di meccanismi operativo-funzionali. In un’area integralmente protetta, infatti, sono vietate tutte quelle attività che non siano espressamente consentite dal piano e dettagliatamente disciplinate nel relativo regolamento. Ne deriva che il legislatore, stante la prioritaria esigenza di salvaguardia e tutela di valori costituzionalmente rilevanti quali l’ambiente e la natura oggetto di protezione integrale nell’ambito delimitato dal Parco, ha costruito il nulla-osta come atto necessariamente destinato a precedere il rilascio di provvedimenti abilitativi puntuali<sup>59</sup> che riguardino un singolo, specifico intervento

---

57 In modo puntuale l’Adunanza Plenaria afferma che «*Questi strumenti, dettando i parametri di riferimento per la valutazione dei vari interventi, inverano l’indispensabile e doverosa cura degli interessi naturalistico-ambientali. I limiti di cui si tratta sono del resto intesi essenzialmente alla preservazione del dato naturalistico e si esplicano per lo più in valutazioni generali di tipo negativo con l’indicazione di opere reputate comunque incompatibili con quella salvaguardia. Sicché detti strumenti assorbono in sé le valutazioni possibili e le traducono in precetti per lo più negativi (divieti o restrizioni quantitative), rispetto ai quali resta in concreto da compiere una mera verifica di conformità senza residui margini di apprezzamento. Il che è reso ontologicamente possibile dall’assenza, rispetto all’interesse naturalistico, di spazi per valutazioni di tipo qualitativo circa l’intervento immaginato: si tratta qui infatti, secondo una distinzione di base ripetutamente presente in dottrina a proposito delle varie declinazioni della tutela ambientale, di salvaguardare l’«ambiente-quantità», il che tecnicamente consente questo assorbimento, negli atti generali e pianificatori, della cura dell’interesse generale. Questi strumenti così definiscono ex ante le inaccettabilità o limiti di accettabilità delle trasformazioni che altrimenti caratterizzerebbero un congruo giudizio di compatibilità rispetto a quella salvaguardia.*» In dottrina A. ANGIULI, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 304; S. AMORISINO, *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici alla luce del Codice Urbani*, in *Aedon*, 3, 2006.

58 La valutazione paesaggistica postuma, entro certi limiti, dall’art. 167 comma 4 del Codice dei beni culturali e del paesaggio che recita: “*L’autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi: a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall’autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; b) per l’impiego di materiali in difformità dall’autorizzazione paesaggistica; c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell’articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.*”.

59 Il nulla osta dell’art. 13 ha per legge la stretta funzione di verifica della corrispondenza dell’intervento immaginato in concreto con la cura dell’interesse naturalistico e ambientale in ragione della quale è istituito il parco: è il caso di rammentare che non riguarda altri specifici interessi demandati ad appositi procedimenti a elevato contenuto concreto tecnico, come autorizzazioni paesaggistiche, idrogeologiche, archeologiche. E trattandosi testualmente di verifica di conformità, il margine di discrezionalità tecnica che vi è connaturato è di suo ben più ridotto di quanto sarebbe, ad esempio, per un’autorizzazione che fosse prevista per valutare la concreta compatibilità dell’intervento con un vincolo interessante il territorio.

da valutarsi preventivamente<sup>60</sup>. Queste precisazioni sulla specialità della disciplina dei parchi formulate dall'Adunanza Plenaria, contribuiscono a chiarire la peculiarità della cura degli interessi naturalistici e ambientali mediante i piani e i regolamenti del parco<sup>61</sup>. Anche qui si percepisce la esigenza per i poteri pubblici coinvolti di non assumere una posizione statica, immobile e di chiusura preconcepita rispetto alla possibilità di introdurre delle variazioni, delle modifiche per lo più dettate dalla possibilità di fare in modo che le attività antropiche, là dove contemplate – anche se solo conservative rispetto allo stato esistente – si svolgano secondo modelli sostenibili aggiornati.

Il paradosso rappresentato dalla approvazione del PUT con legge regionale è, allo stato, una staticità immutabile che neppure il Ministero può mettere in discussione attivandosi per intervenire sul PUT, men che meno la Regione dal momento che una legge regionale in merito andrebbe a confliggere con quanto disposto dal Codice dell'ambiente. Una rigidità formale che non è in alcun modo legata al concetto di prevalenza.

##### **5 - Il disallineamento incide sia sulla vita del piano in termini di modifiche e varianti, sia nel suo rapporto con nuovi sopraggiunti piani di tutela del paesaggio, quindi, sul suo superamento.**

Se si ragiona sulla possibilità di sottoporre gli strumenti di pianificazione ad interventi di "manutenzione" periodica o, comunque, fare in modo che siano suscettibili di essere adeguati nei loro contenuti, diventa utile interrogarsi anche sulla rigidità della fonte di produzione con il quale il piano entra nell'ordinamento. Se il procedimento di pianificazione si conclude con una delibera del consiglio regionale che approva il piano paesaggistico, per una sua modifica o integrazione successiva sarà richiesto di attivare un procedimento amministrativo che si concluda con una delibera di approvazione da parte del consiglio regionale; se, altrimenti, il piano viene approvato con legge regionale, come nel caso del PUT della penisola sorrentina-amalfitana, un successivo intervento sul medesimo strumento oltre a richiedere l'attivazione dell'apposito procedimento di pianificazione, richiederà una nuova legge regionale di approvazione, vale a dire in abbinamento al procedimento amministrativo di pianificazione, aggiungere un procedimento legislativo che si concluda con la promulgazione e pubblicazione di una legge regionale di approvazione.

---

60 La disposizione di cui all'art.13 (unitamente ad altre contenute nella legge n. 394 del 2001) è stata impugnata in via principale dalla Provincia autonoma di Bolzano, ma la Corte costituzionale, con la sentenza del 27 luglio 1992, n. 366, ha disatteso il dubbio di costituzionalità prospettato.

61 La Adunanza Plenaria è faro per la giurisprudenza amministrativa, così da ultimo Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 6 luglio 2021, n. 5152.

Sul sito internet istituzionale del Ministero della cultura – direzione generale archeologia, belle arti, paesaggio (DGABAP), Servizio V tutela del paesaggio, è consultabile una tavola sinottica<sup>62</sup> nella quale è riportato, Regione per Regione, lo stato dell’arte delle procedure attivate per adeguare la pianificazione del paesaggio al Codice nella sua versione aggiornata al “secondo correttivo” 2008.

Preliminarmente occorre ricordare che delle Regioni a statuto speciale, la Valle d’Aosta, la Sicilia e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno piena autonomia in materia di paesaggio e quindi non sono obbligate ad attivare le procedure di co-pianificazione paesaggistica con il Ministero.

Le altre Regioni hanno tutte sottoscritto l’intesa bilaterale con il Ministero della Cultura e attivato la procedura di co-pianificazione<sup>63</sup>. Alcune hanno anche approvato il piano paesaggistico regionale, tra queste, le più spedite hanno in corso la seconda fase, vale a dire le procedure di adeguamento/conformazione dei piani comunali ai nuovi piani paesaggistici<sup>64</sup>.

Singolare è l’esperienza portata avanti dalla Regione Lazio che ha subito l’annullamento del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale per effetto della sentenza della Corte costituzionale del 22 ottobre 2020 n. 240, per avere sostanzialmente violato il principio di leale collaborazione e proceduto unilateralmente, con delibera del Consiglio regionale del 2.8.2019 n. 5, ad approvare il PTPR apportando modifiche non condivise con il Ministero. Per effetto di questa sentenza si è sottoscritto un nuovo accordo e si è riattivato il tavolo di co-pianificazione tra Ministero e Regione. Una volta condivisi i contenuti del PTPR il piano sarà approvato con una nuova delibera del Consiglio regionale.

Un ulteriore dato utile per proseguire nella nostra indagine riguarda la veste formale che presentano i piani a valenza paesaggistica vigenti in precedenza o ancora vigenti nelle Regioni dove non è stato approvato il piano paesaggistico regionale in condivisione con il Ministero. Fatta eccezione per la provincia autonoma di Trento, dove il piano è stato approvato con legge provinciale nel 2008, e la Regione Campania, di cui si tratterà subito dopo, i piani a valenza paesaggistica sono stati approvati o con delibere del consiglio regionale e con delibere del consiglio provinciale, là dove, appunto, l’ambito territoriale del piano era quello della provincia. Senza entrare nel merito delle discipline procedurali di pianificazione e del loro iter eventualmente rafforzato<sup>65</sup>, si può trarre la considerazione che ci

<sup>62</sup>[https://dgabap.cultura.gov.it/wp-content/uploads/2021/12/Monitoraggio-PianificazPaesagg\\_QuadroSinottico\\_2021\\_III\\_Quadrimestre-1.pdf](https://dgabap.cultura.gov.it/wp-content/uploads/2021/12/Monitoraggio-PianificazPaesagg_QuadroSinottico_2021_III_Quadrimestre-1.pdf)

<sup>63</sup> Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna, Umbria, Campania, Basilicata, Calabria sono le regioni che registrano uno stato avanzato della procedura di co-pianificazione. Più indietro la regione Marche, il Molise e la Sardegna.

<sup>64</sup> Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Puglia e Toscana. In dottrina N. VETTORI, *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, in *Aedon*, 1, 2017.

<sup>65</sup> Il riferimento è alle scelte che le Regioni hanno fatto per assegnare ai piani regionali finalizzazione di protezione paesistica in osservanza sia della legge n.431 del 1985 che, successivamente, del Codice, nelle sue

troviamo di fronte ad atti amministrativi generali<sup>66</sup> a contenuto anche normativo<sup>67</sup> adottati con delibera dell'organo di indirizzo politico-amministrativo competente con i quali si conclude il complesso procedimento di pianificazione<sup>68</sup>.

Lo schema è, in astratto, lineare: il procedimento di pianificazione del paesaggio è un procedimento amministrativo complesso nel quale il livello statale coopera con il livello regionale la cui amministrazione ha la responsabilità di portare a termine il procedimento e l'atto conclusivo è un atto formalmente amministrativo con contenuti plurimi, alcuni dei quali sostanzialmente normativi. Eventuali varianti o nuovi strumenti di pianificazione sostitutivi andranno approvati seguendo il medesimo iter procedimentale e con delibera del consiglio regionale.

In questo panorama, tra le Regioni ad autonomia ordinaria, la Campania rappresenta, come si è anticipato, un caso unico. Annovera tra i suoi strumenti di pianificazione del paesaggio un piano urbanistico territoriale, quello dell'area sorrentino-amalfitana, approvato con legge regionale e risalente nei suoi contenuti al 1977. L'invecchiamento di questo PUT oltre ad essere rilevato dal dato cronologico

---

versioni.

66 Sul punto la giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n.327 del 1990, ha riconosciuto al piano territoriale con valore paesistico sia gli effetti propri di un piano di direttive, sia quelli propri di un piano di prescrizioni, immediatamente vincolante per il soggetto privato. In dottrina G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale e urbanistica* (voce), in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1990, mette in luce come il piano territoriale con valore paesistico introdotto per ottemperare alla legge Galasso, può assumere funzioni ulteriori rispetto a quelle tipiche facendo leva sulle competenze regionali in materia di agricoltura e foreste, caccia, polizia rurale. Può, così, disciplinare "il regime del pascolo, della potatura degli alberi e degli ordinamenti colturali, il rimboschimento, la raccolta dei prodotti del bosco. In pratica, assume un contenuto ambientale per molti aspetti assimilabile a quello dei piani territoriali dei parchi."

67 Non sono, infatti riconducibili nella classica categoria risalente a M.S. GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, 1953, III, 18; A.M. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Foro it.*, 1954, IV, 217. Senza, comunque, dimenticare che il dibattito nella dottrina degli anni Ottanta aveva già evidenziato il superamento di ogni ragion d'essere delle dispute attorno alla natura giuridica dei piani regolatori - atto normativo, amministrativo generale, misto - e ciò non tanto per la prevalenza della tesi che riconosce ad essi natura di provvedimento amministrativo generale quanto piuttosto perché non sussiste una correlazione univoca tra il tipo di piano e le prescrizioni che in concreto esso può porre. Per tutti vedi P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984; Con riferimento ai piani comunali M.A. BARTOLI, A. PREDIERI, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 1983, 669: «Non è rilevante il livello del piano, né correlativamente la qualificazione o la natura giuridica del piano (...) Quello che conta è la singola prescrizione: essa potrà essere di volta in volta normativa, programmatica, immediatamente operativa».

68 Anche quando la regione competente non ottempera al doveroso esercizio delle sue funzioni pianificatorie del paesaggio, l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dell'amministrazione statale di sostanza nell'approvazione degli strumenti di pianificazione mediante decreti ministeriali, atti parimenti amministrativi con i quali si conclude il procedimento amministrativo attivato in via sostitutiva, rispetto ai quali eventuali varianti sono introducibili da parte dell'ente cui è attribuito il potere in via principale, mediante il procedimento di pianificazione da concludersi con delibera di approvazione del consiglio regionale. In dottrina M. LIBERTINI, *Sul potere sostitutivo ministeriale in materia di piani paesistici*, in *Riv. giur. urb.*, 1987, 528 ss.; G.P. CIRILLO, *I poteri sostitutivi statali rispetto all'inerzia delle regioni nella redazione dei piani territoriali paesistici*, in *Riv. giur. ed.*, 1996, II, 53 ss.; V. ONIDA, "Legge Galasso": quattro capitoli di un contenzioso Stato-regioni, in *Riv. giur. amb.*, 1986, 350 ss.; G. D'ANGELO, *Nuovo codice dei beni culturali e piani paesaggistici*, in *Riv. giur. ed.*, 2004, I, 151 ss.

emerge dal suo rapportarsi con gli altri strumenti di pianificazione territoriale, in particolare quelli di ambito comunale, meno vetusti, con tutte le criticità derivanti dalla sua prevalenza “gerarchica”. Sul piano del contenzioso amministrativo il dato che conforta questa considerazione è, non solo l’incremento dei giudizi che mettono a confronto urbanistica, edilizia e tutela del paesaggio, che cresce con il progressivo “invecchiamento” dello strumento di pianificazione paesaggistica, ma, soprattutto, notare che tra questi, alcuni giudizi che vertono sulla legittimità di interventi edilizi, mettono in luce, piuttosto che conflitti tra piani territoriali diversi, antinomie normative tra leggi regionali che si occupano di disciplinare attività edilizie, e la previgente legge di approvazione del PUT dell’area sorrentino-amalfitana del 1987. Due sono le leggi regionali che hanno manifestato un conflitto evidente con la legge del 1987: la legge regionale sul recupero dei sottotetti nei centri storici e la legge regionale sul cd. piano casa, n.19 del 2009. E, entrambe, come si dirà più avanti, hanno dovuto cedere il passo alla disciplina contenuta nel PUT approvato con legge regionale.

Riguardo alla ‘manutenzione’ degli strumenti di piano finalizzati alla tutela paesaggistica, una considerazione va fatta circa le procedure da seguire. Si tratta in buona sostanza di indagare su come si deve procedere per introdurre delle varianti ai piani in vigore. L’indagine deve procedere in più direzioni dal momento che gli strumenti di pianificazione interessati sono diversi e tra loro differenti. Diversi perché le procedure di pianificazione sono affidate alla responsabilità delle Regioni. Differenti, in quanto ci sono ancora strumenti di piano di tutela del paesaggio antecedenti alla vigenza del Codice dei beni culturali.

Se andiamo a verificare qual è allo stato la modalità con la quale si approvano i piani paesaggistici, prevale ampiamente la delibera di approvazione del Consiglio regionale, fa eccezione la situazione presente nella Regione Campania dove troviamo i piani territoriali paesistici e, unico nel suo genere, il piano urbanistico territoriale (PUT) della penisola sorrentino-amalfitana. I primi sono stati approvati con decreti ministeriali<sup>69</sup>, il PUT della penisola sorrentino-amalfitana è, invece, stato approvato, come più volte detto, con legge regionale, la legge della Regione Campania n.35 del 27 giugno 1987, pubblicata su Bollettino Ufficiale della Regione Campania N. 40 del

69 (Piani Territoriali Paesistici: Matese, approvato con DM 04.09.2000 G.U. n. 254 del 30.10.2000; Roccamonfina, approvato con DM 23.01.1996 G.U. n. 80 del 04.04.1996; Caserta e San Nicola La Strada, approvato con DM 18.10.2000 G.U. n. 18 del 23.01.2001; Taburno, approvato con DM 30.09.1996, G.U. n. 251 del 25.10.1996; Agnano Colline Dei Camaldoli, approvato con DM 06.11.1995 G.U. n. 09 del 12.01.1996; Posillipo, approvato con DM 14.12.1995 G.U. n. 47 del 26.02.1996; Campi Flegrei, approvato con DM 26.04.1999 G.U. n. 167 del 19.07.1999; Capri e Anacapri, approvato con DM 08.02.1999 G.U. n. 94 del 23.04.1999; Isola d’ischia, approvato con DM 08.02.1999 G.U. n. 94 del 23.4.1999; Procida approvato con DM 03.01.1971 G.U. n. 111 del 05.5.1971; Comuni Vesuviani, approvato con DM 04.07.2002 G.U. n. 219 del 18.09.2002; Cilento Costiero, approvato con DM 04.10.1997 G.U. n. 35 del 12.02.1998; Cilento Interno, approvato con DM 23.01.1996 G.U. n. 80 del 04.04.1996; Terminio Cervialto, approvato con DM 23.01.1996, G.U. n. 80 del 04.4.1996).

20 luglio 1987. L'art. 7 della legge regionale n.24 del 18 novembre 1995 ha introdotto la seguente disposizione: l'approvazione e l'aggiornamento del PUT regionale costituiscono aggiornamento del PUT della penisola sorrentina-amalfitana approvato con legge regionale 27 giugno 1987, n. 35. Il quadro normativo, sia pure con alcune ambiguità dovute alla scelta del termine "aggiornamento", riferito agli effetti prodotti da una eventuale approvazione di PUT regionale, senza specificare però con quale atto si sarebbe proceduti in tal senso, racchiude la pianificazione paesaggistica del territorio della penisola sorrentino-amalfitana in una fonte legislative regionale<sup>70</sup>, attribuendo a questo strumento una rigidità peculiare<sup>71</sup>. Ci troviamo di fronte ad uno strumento di pianificazione paesaggistica che pur rientrando nell'ambito degli atti amministrativi a contenuto generale, in quanto piano territoriale, per la sua peculiare procedura di approvazione assume la veste formale di atto legislativo regionale<sup>72</sup>. Si tratta di una scelta, occorre ripeterlo, che non trova riscontro nelle altre regioni italiane e che, probabilmente non aiuta il processo di adeguamento della pianificazione territoriale regionale di portata paesaggistica, grazie al quale la Regione Campania, più precisamente l'area sorrentino-amalfitana, potrebbe dotarsi di un sistema di pianificazione paesaggistica coerente con il quadro normativo

---

70 T.A.R. Napoli, sez. VII, 14/10/2013, n. 4617. Il Piano Urbanistico Territoriale prevede norme generali d'uso del territorio dell'area sorrentino amalfitana e formula direttive a carattere vincolante alle quali i Comuni devono uniformarsi nella predisposizione dei loro strumenti urbanistici o nell'adeguamento di quelli vigenti. Il P.U.T., inoltre, formula indicazioni per la successiva elaborazione, da parte della Regione, di programmi di interventi per lo sviluppo economico dell'area. In considerazione del suo carattere vincolante per i Comuni e della sua specifica valenza di Piano di coordinamento con specifica considerazione dei valori paesaggistici ed ambientali, si spiegano anche le misure di salvaguardia di cui all'art. 5 comma 1, l. reg. n. 35 del 1987, per cui, fatta eccezione per le deroghe previste dai commi successivi, "dalla data di entrata in vigore del Piano Urbanistico Territoriale e sino all'approvazione dei Piani regolatori Generali comunali (ivi incluse le obbligatorie varianti generali di adeguamento ai Piani Regolatori Generali eventualmente vigenti) per tutti i Comuni dell'area è vietato il rilascio di concessioni ai sensi della l. 28 gennaio 1977 n. 10".

71 In ambito strettamente urbanistico si registrano dei precedenti molto risalenti, peculiari provvedimenti legislativi che hanno approvato i piani regolatori di grandi città (come la legge 24 marzo 1932, la legge n. 355 per Roma e la legge 19 febbraio 1934, n. 433 per Milano relativa al "piano regolatore di massima edilizio e di ampliamento "; o, ancora più antiche, la legge 11 aprile 1889, n. 60, relativa al " piano regolatore edilizio e di ampliamento " della città di Bologna, la legge 5 aprile 1908, n. 141 relativa al " piano regolatore unico " per la città di Torino.

72 T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, sentenza 09/12/2013, n. 5632. La l. reg. Campania n. 35 del 1987, quanto alla forza formale passiva è equiparabile, in mancanza di espressa previsione - che peraltro non potrebbe che avere carattere costituzionale, stante l'esclusiva competenza della Costituzione in materia di fonti primarie del diritto - a tutte le altre leggi regionali ed è priva quindi di una forza passiva rafforzata. Detta legge, pertanto, appare suscettibile di deroga da parte di leggi regionali successive, fatta salva la possibilità di sollevare eventuali questioni di costituzionalità della normativa derogatoria. Dello stesso tenore T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 14/10/2013, n. 4617. Il diritto positivo conosce, con la sola eccezione della previsione di cui all'art. 133 comma 2 Cost., in forza di espressa copertura costituzionale, solo leggi statali, costituzionali e ordinarie, rafforzate, ovvero dotate di "forza formale" passiva superiore a quella delle altre leggi di pari rango, in quanto richiedenti particolari ed aggravati procedimenti per la loro modifica. In tale ottica, la legge regionale della Campania, n.35 del 1987, appare suscettibile di deroga da parte di leggi regionali successive, fatta salva la possibilità di sollevare eventuali questioni di costituzionalità della normativa derogatoria. Cosa che è avvenuta ed ha determinato le pronunce di illegittimità costituzionale.

nazionale di riferimento così come si è evoluto dalla cd. legge Galasso (di cui la legge regionale è esecuzione<sup>73</sup>) ad oggi, con il d.lgs. n.42 del 2004 e sue modifiche e integrazioni<sup>74</sup>. La legge regionale, quindi, introduce un vincolo pianificato e inderogabile, di natura specifica, sia per l'Amministrazione comunale<sup>75</sup> che per l'Amministrazione preposta alla tutela del vincolo medesimo<sup>76</sup>.

Il tema della scelta di approvare il piano territoriale con una legge regionale non è nuovo ed è stato anche svolto in giurisprudenza<sup>77</sup>, sia pure in epoca risalente, senza giungere a individuare una preclusione per la Regione. Tema che, riproposto oggi, con la vigenza del d.lgs. n.42, presenta profili di maggiore complessità, per la necessità di procedere nella pianificazione in forma congiunta, previo accordo, tra la Regione e il Ministero e di approvare il piano, sulla base di un'intesa raggiunta sui contenuti di tutela, con una delibera del consiglio regionale<sup>78</sup>.

---

73 T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 09/08/2004, n.1792. L'art. 5, l. reg. Campania 27 giugno 1987 n. 35 (Piano Urbanistico Territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana, ai sensi dell'art. 1 bis della l. 8 agosto 1985 n. 431: piano territoriale di coordinamento con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali di una particolare area) detta norme di salvaguardia destinate ad operare dalla data di entrata in vigore del P.U.T. e sino alla approvazione dei Piani Regolatori Generali Comunali; induce a ritenere - nel rigore espresso dalla norma in coerenza con la *voluntas legis* - che, fino all'approvazione di un P.R.G. conforme al P.U.T. gli interventi relativi alla realizzazione di opere pubbliche, pur se svincolate dalle previsioni del P.R.G. o della variante generale di adeguamento al P.U.T., siano possibili solo se conformi alle prescrizioni di quest'ultimo Piano.

74 Quali, ad esempio, quelle introdotte dal d.lgs. n.63 del 2008 proprio in relazione al paesaggio.

75 T.A.R. per la Campania, Napoli, sez. III, 06/08/1991, n.248.

76 Cassazione penale, sez. III, 17/04/2002, n. 21406. L'adozione da parte delle regioni dei piani paesistici o urbanistico territoriali previsti dall'art. 1 bis del d.l. 27 giugno 1985 n. 312, convertito con modificazioni in l. 8 agosto 1985 n. 431, fa cessare il regime della ineditabilità e della immodificabilità assoluta del territorio, ma non fa venir meno il vincolo ambientale esistente ai sensi dell'art. 1 dello stesso decreto-legge, sicché qualsiasi intervento edilizio o immutazione territoriale realizzati nella zona sottoposta a vincolo richiede non solo la concessione sindacale, ma anche la previa autorizzazione dell'autorità preposta alla tutela del vincolo. Che sia necessario intervenire sul testo della legge regionale per neutralizzare la validità e l'efficacia di una norma di piano del PUT lo testimonia l'operato del giudice delle leggi, nel 1995, con la sentenza n. 529. È costituzionalmente illegittimo l'art. 17 comma 3 l. reg. Campania n. 35 del 1987, di approvazione del piano urbanistico - territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, nella parte in cui vieta interventi edilizi anche di manutenzione ordinaria e straordinaria su edifici esistenti nelle zone 1/a, realizzati successivamente al 1955, e consente solo interventi di manutenzione ordinaria su edifici esistenti nelle zone 1/b realizzati successivamente al 1955. Detta norma, infatti, introducendo un divieto generalizzato, assoluto e indiscriminato di interventi di conservazione e manutenzione delle costruzioni legittimamente esistenti, non si uniforma ai principi generali in tema di generale ammissibilità delle opere edilizie di manutenzione degli edifici esistenti in zone paesisticamente protette, desumibili dagli art. 1, 1 ter e 1 quinquies della l. n. 431 del 1985.

77 T.A.R., Napoli, sez. III, 26/04/1995, n.181. Poiché le leggi 8 agosto 1985 n.431, 17 agosto 1942 n.1150 e 29 giugno 1939 n. 1497, che hanno valore di leggi cornice in materia urbanistica, né limitano le ordinarie competenze regionali in materia, né modificano la forza che la regione intende dare agli strumenti di pianificazione urbanistica affidatili dalla legislazione statale e pongano solo a carico della regione l'obbligo di procedere alla redazione di uno strumento programmatico in grado di tutelare aree specificamente elencate (piano urbanistico territoriale), senza precludere alcuna valutazione sulla opportunità di dare veste legislativa a detto strumento, è manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale nei confronti della legge della Regione Campania 27 giugno 1987 n.35, che detta una disciplina del territorio (piano urbanistico territoriale) attraverso lo strumento legislativo, per violazione dell'art. 117 cost. sotto il profilo del contrasto con le predette leggi cornice.

78 G. SANVITI, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico*, Milano, 1978; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano 1984; S. AMOROSINO, *Gli accordi amministrativi tra amministrazioni*, Padova, 1984; R.

Considerazioni altrettanto critiche posso farsi con riguardo ai piani paesistici, approvati con decreti ministeriali e bisognosi di un'attività di manutenzione che, quanto meno, consenta alla Regione di avere una dotazione di piani di tutela paesaggistica riconducibili alla disciplina dettata dal d.lgs. n.42 del 2004. In questi termini le criticità emergono dalla semplice lettura dell'art.156 del d.lgs. n.42, introdotto nel Capo V del testo di legge, che, con lo scopo di invogliare le Regioni alla verifica e adeguamento dei piani paesistici, prevede che entro <<il 31 dicembre 2009, le regioni che hanno redatto dei piani paesaggistici, verificano la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell'art.143 e provvedono ai necessari adeguamenti. Decorso inutilmente il termine sopraindicato il Ministero provvede in via sostitutiva ai sensi dell'art.5, comma 7>>. Nel caso della Regione Campania l'applicazione di questa disposizione<sup>79</sup> si confronta con una situazione pregressa in

FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1993, VIII, 543 ss.

79L'intesa istituzionale del 2016 tiene conto della precedente intesa Istituzionale tra il MiBAC e la Regione Campania, sottoscritta nel 2010, concernente l'elaborazione congiunta del PPR di cui all'art. 135 del d.lgs. n. 42/2004, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art.143, comma 1), lettere b), c) e d) dello stesso decreto, al fine di ottimizzare gli specifici interventi di propria competenza relativi alla tutela, salvaguardia e valorizzazione del paesaggio. Per proseguire in modo congiunto le due istituzioni hanno deciso di aggiornare l'Intesa del 2010 rinnovandola in quella del 2016 che si compone dei seguenti due articoli:

“Articolo 1 - 1. Scopo della presente Intesa Istituzionale, tra la Regione Campania e il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, è l'elaborazione del Piano Paesaggistico di cui all'articolo 135 del Codice, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d) dello stesso Codice, al fine di coordinare sinergicamente le attività di rispettiva competenza. 2. La concorde volontà dei contraenti l'Intesa sta nel definire un quadro normativo e strumentale univoco e condiviso, per l'efficace tutela dei caratteri, delle specificità e dei valori identitari connotanti il territorio regionale campano. 3. La redazione del Piano, fondata sui principi di leale cooperazione istituzionale dei contraenti, viene svolta nel riconoscimento delle rispettive competenze e prerogative costituzionali ed è finalizzata a dare attuazione agli articoli 135, 143 e 146 del Codice, tenuto conto degli obiettivi contenuti nella Convenzione, svolgendo, in particolare, le seguenti attività: 3.1. verifica dell'attività di ricognizione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione dei beni paesaggistici svolta a seguito dell'intesa del 2010 e completamento di tale attività secondo la metodologia indicata nella circolare n. 12 del Ministero – DGPBAAC - del 23 giugno 2011; 3.2. definizione di specifiche prescrizioni d'uso, ai sensi dell'art. 138, comma 1, del codice, per gli immobili e le aree dichiarate di notevole interesse pubblico, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri istintivi delle aree tutelate ex lege. 3.3. Verifica e validazione degli ambiti paesaggistici come individuati a seguito dell'Intesa del 2010 e definizione della relativa normativa d'uso e degli obiettivi di qualità. 4. Il piano paesaggistico definitivo, condiviso tra le parti istituzionali, forma l'oggetto dell'accordo di cui al terzo periodo del comma 2 dell'art.143 del Codice, nella forma prevista all'art. 15 della legge n. 241/1990.

Articolo 2 - 1. Il Ministero e la Regione, in continuità con le attività avviate con la precedente Intesa del 2010, s'impegnano a condurre la pianificazione, per quanto di rispettiva competenza e nelle forme collaborative di cui al presente atto, sulla base dello studio preliminare di piano e dei seguenti documenti regionali: 1.1. Linee guida per il paesaggio (LR 13/2008); 1.2. Carta dei paesaggi della Campania (LR 13/2008); 1.3. Atlante dei paesaggi della Campania (a integrazione delle Linee guida per il paesaggio); 1.4. Disposizioni in materia di valorizzazione del paesaggio contenute nei PTCP adottati e/o approvati. 2. Il Ministero e la Regione si impegnano a garantire la massima celerità nello scambio reciproco dei dati e dei documenti necessari alla redazione del Piano. 3. Per le finalità di cui alla presente intesa è istituito un apposito Comitato tecnico composto da due componenti nominati dal MiBAC e due nominati dalla Regione Campania. Il Comitato elegge fra i componenti un coordinatore ed approva un regolamento di funzionamento interno. Il regolamento prevede che, in relazione alle diverse fasi del Piano, possono essere invitati a singole sessioni dei lavori altri rappresentanti di parte ministeriale e di parte regionale. 4. La Regione redige, in accordo con il Ministero, attraverso le proprie strutture e avvalendosi di eventuali supporti scientifici esterni, la documentazione di piano riguardante una o più azioni intermedie, come

cui i piani territoriali paesistici sono tutti approvati con decreto ministeriale motivo per cui l'attività di adeguamento affidata alla regione avrebbe implicato il riappropriarsi di un potere in passato negligenemente non esercitato.

La peculiarità del "caso Campania" non si esaurisce nel momento delle scelte fatte nel dare veste formale agli strumenti di pianificazione paesaggistica ma, si ripropone ogni qual volta sia necessario tornare a valutare nei contenuti detti strumenti e attivare le procedure per il loro adeguamento. Anche se, piuttosto che attivare un'operazione di verifica e adeguamento di piani paesaggistici preesistenti, attività, tra l'altro, che andava fatta entro il 31 dicembre 2009, come stabilito dall'art.156, si deve procedere all'approvazione di un nuovo piano ai sensi dell'art.143 del d.lgs. n.42 del 2004. Stato e Regione dovrebbero doverosamente assicurare che l'intero territorio regionale <<sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono>><sup>80</sup>. A questo serve il piano paesaggistico elaborato in modo congiunto tra Ministero e Regione nelle forme previste dall'art.143 del d.lgs. n.42 del 2004. Quest'ultimo articolo prevede che l'elaborazione del piano paesaggistico comprenda almeno: <<a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue

---

indicato nel cronoprogramma allegato .5. Il cronoprogramma, che forma parte integrante e sostanziale della presente Intesa, indica i tempi e le attività necessarie per l'elaborazione del Piano. 6. Il contenuto del cronoprogramma in allegato è suscettibile di eventuali variazioni concordate tra le parti, sulla base di mutate esigenze intervenute nel corso della redazione del Piano. 7. Al compimento di ogni fase di elaborazione intermedia, la relativa documentazione istruttoria è trasmessa al Comitato tecnico di cui al precedente punto 3 ai fini di acquisirne la condivisione per lo sviluppo delle successive macroazioni e/o azioni come da cronoprogramma". L'intesa si completa con un allegato cronoprogramma che prevede sei macroazioni: 1. Verifica e condivisione della documentazione elaborata a seguito dell'intesa 2010 e posta alla base dell'attività di redazione del PPR6. 2. Ricognizione, delimitazione e rappresentazione per la identificazione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'art. 138, comma 1 del Codice. 3. Ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142 del Codice, loro delimitazione e rappresentazione per la identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e compatibilmente con essi, la valorizzazione. 4. Verifica della conformità dei PTP vigenti e del PUT di cui alla legge regionale 35/87 alle disposizioni di cui all'art. 143 del codice. L'elaborazione del nuovo piano paesaggistico terrà conto dei PTP e del PUT vigenti per quanto compatibili con l'art. 143 del Codice. 5. Delimitazione e rappresentazione per l'identificazione degli ambiti paesaggistici. 6. Editing del piano. La presa d'atto del lavoro effettuato a seguito dell'Intesa del 2010, che afferisce alla prima macroazione, si è conclusa con la trasmissione al Comitato tecnico, con nota n.840397 del 28 dicembre 2016, del documento "verso il piano paesaggistico" con allegato database e cartografie riepilogative dei suddetti documenti di base dell'attività di redazione del PPR.

80 Art. 135, d.lgs. n.42 del 2004, comma 1; al comma 4 dispone poi che:<<Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici; b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate; c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio; d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.>>

*caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135; b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141-bis; c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione; d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1; e) individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione; f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo; g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela; h) individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate; i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, comma 3.>>.*

## **6 - Dalla scelta dell'abrogazione differita ad una non meglio definita verifica di compatibilità.**

Il legislatore regionale della Campania, consapevole della peculiarità di doversi confrontare con uno strumento di pianificazione di tutela del paesaggio, il PUT, approvato con la legge regionale, nella legge regionale n.13 del 2008, al comma 7 dell'articolo 9, ha stabilito che dall'approvazione del piano paesaggistico, perdono validità ed efficacia tanto i Piani Territoriali Paesistici (PTP) approvati con decreto ministeriale, quanto il PUT di cui alla legge regionale 27 giugno 1987, n. 35. Avendo consapevolezza del fatto che il piano paesaggistico regionale sarebbe stato approvato in via definitiva con una delibera del Consiglio regionale, provvedimento amministrativo che non avrebbe potuto disporre l'abrogazione della legge regionale di approvazione del PUT, il legislatore regionale ha, quindi, scelto la strada dell'abrogazione differita nel tempo e condizionata nell'*an*. Un'abrogazione, quella disposta con la legge regionale n.13, i cui effetti si sarebbero prodotti solo se e quando si fosse approvato il piano paesaggistico regionale. Tuttavia, il protrarsi del

mancato avveramento della condizione ha fatto sì che quanto previsto all'articolo 9 della legge regionale n.13 del 2008, rimanesse lettera morta per cui, successivamente, la legge regionale n. 16 del 2014, all'art.1, comma 175, lettera c), è tornata sul punto rinnovando la disposizione con la quale viene disposta l'abrogazione della legge di approvazione del PUT dell'area sorrentino-amalfitana, differendone l'efficacia all'approvazione del piano paesaggistico regionale. Ma anche questa seconda disposizione abrogativa non ha visto compiersi la condizione sospensiva, anzi, l'abrogazione sembra lasciare il passo ad una non meglio definita verifica di compatibilità tra i piani vigenti e il nuovo piano paesaggistico. Sembra, infatti, questa la strada intrapresa dalla Intesa istituzionale siglata il 14 luglio 2016 tra la Regione Campania e il Ministero della Cultura, per la redazione del preliminare di PPR, la quale prevede tra le sue azioni la verifica della conformità dei PTP vigenti e del PUT di cui alla legge regionale n.35 del 1987, alle disposizioni di cui all'art. 143 del d.lgs. n.42 del 2004. L'elaborazione del nuovo piano paesaggistico terrà, quindi, conto dei PTP e del PUT vigenti per quanto compatibili con l'articolo 143. Resterebbe da spiegare come attraverso la stipulazione dell' intesa istituzionale tra Regione e Ministero si giunga a vanificare gli effetti della disposizione abrogativa contenuta nella legge regionale della Campania n.16 del 2014, lasciando irrisolta l'antinomia tra un nuovo strumento di pianificazione paesaggistica approvato con delibera del Consiglio regionale e lo strumento previgente PUT approvato con legge regionale, nella misura in cui la verifica di conformità dovesse prospettare delle modifiche da introdurre rispetto alle prescrizioni già contenute nel PUT dell'area sorrentino-amalfitana<sup>81</sup>.

## **7 - Nel rapporto con le altre leggi regionali la resistenza della legge di approvazione del piano paesaggistico è una resistenza de 'valore paesaggio'.**

Irrisolto il conflitto, il permanere della vigenza della legge regionale n.35 del 1987 manterrebbe in vita lo stesso PUT, salvo a volere considerare questa legge un involucro, una vuota forma priva di una giustificazione funzionale. Considerazione che però non eliminerebbe dall'ordinamento il disallineamento tra la pianificazione espressa dallo sforzo congiunto di Regione e Ministero, approvata con delibera del Consiglio regionale e il previgente PUT, resistente in quanto approvato con legge regionale. Una volta approvata in via definitiva la nuova strumentazione di tutela del paesaggio, conforme alle disposizioni del Codice, per eliminare l'antinomia tra piani succedutisi nel tempo non c'è altra strada che il ricorso ad una legge regionale di

---

<sup>81</sup> Non sembra questa la strada per mettere in atto un processo teso a superare la ricerca di una classificazione statica degli interessi che la rigidità della forma della legge ha contribuito a rafforzare. Sul mutamento di prospettiva e superamento della classificazione statica P. MANTINI, *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, in *Riv. giur. ed., Quaderni*, 2, 2014, 157 ss. il quale afferma che «la gerarchia degli interessi non può più essere scritta nei piani, va ricercata in altre sedi, con altri strumenti, altri occhi.» (165)

abrogazione espressa della legge regionale n.35 del 1987. In mancanza di una nuova pianificazione di tutela del paesaggio una abrogazione o una deroga<sup>82</sup>, anche espressa, alle prescrizioni del PUT della Penisola sorrentino-amalfitana, contenute in disposizioni legislative di ambito urbanistico-territoriale, sono esposte al rischio di dichiarata illegittimità costituzionale, nel solco della giurisprudenza costituzionale già tracciato da due sentenze, la n.11 del 2016, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, della legge della Regione Campania n.15 del 2000, in materia di recupero abitativo dei sottotetti esistenti, e la sentenza n.261 del 2021, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.12*bis*, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania n.19 del 2009, nella parte in cui prevedono che gli interventi edilizi disciplinati dalla medesima legge regionale possono essere realizzati in deroga alle prescrizioni del PUT della Penisola sorrentino-amalfitana quando non prevedono limiti di inedificabilità assoluta<sup>83</sup>. Il Giudice delle leggi ha sostanzialmente sostenuto la tesi della prevalenza della tutela del paesaggio come valore costituzionale, ribadendo la prevalenza gerarchica del piano territoriale a valenza paesaggistica su disposizioni di governo del territorio a valenza urbanistica anche se approvate con legge regionale. Gerarchia tra piani territoriali non tra fonti legislative regionali. Questa posizione espressa dalla Corte conferma che il PUT prevale sulle altre disposizioni urbanistiche, anche introdotte con leggi regionali successive, non perché approvato con una legge regionale più resistente per procedimento aggravato, ma perché, piuttosto che applicare la successione delle leggi nel tempo, si preserva il paesaggio come valore, affermando la prevalenza gerarchica della pianificazione paesaggistica anche per gli strumenti già vigenti al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n.42 del 2004.

## **8 - La forma della legge rompe l'allineamento cronologico tra piani di tutela del paesaggio di uno stesso ambito territoriale.**

Ma, una volta che viene predisposto e approvato un nuovo strumento di pianificazione paesaggistica, il suo essere <<nucleo strutturale rigido sovraordinato cui obbediscono tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale (di settore e urbanistica)>><sup>84</sup> non vale a superare l'ostacolo rappresentato dal fatto che esiste un preesistente strumento di pianificazione del paesaggio approvato con legge regionale

82 Sulla capacità delle disposizioni contenute nella legge regionale n.35 del 1987, di resistere a disposizioni derogatorie contenute in leggi regionali successive, si è espressa la giurisprudenza amministrativa, escludendo che una norma <<eccezionale e premiale, quale quella sul "piano casa"...*possa*...derogare...ad una normativa speciale quale quella recata dalla l.r. n.35/87, riferita alla tutela di un bene specifico, quale il paesaggio...>> (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, sent. n.3318/2015; T.A.R. Campania, Napoli, sez.VII, sent. n.4708/2019).

83 Su quest'ultima decisione della Consulta si segnala una nota di E. FURNO, *La Corte costituzionale conferma il primato dei piani paesaggistici sulla pianificazione territoriale tra esigenze di tutela e recupero del territorio*, in Giur. Cost. 2022

84 P. Carpentieri, *Il secondo <<correttivo>> del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb.app.*, n.6/2008, 691.

vigente, come nel caso del PUT dell'area sorrentino-amalfitana. L'ostacolo si supera solo predisponendo e approvando il nuovo piano paesaggistico secondo le procedure di co-pianificazione<sup>85</sup> e, al contempo, sul piano legislativo promulgando una legge regionale di abrogazione della legge regionale n.35 del 1987. La presenza di questo piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali approvato con legge regionale non ha permesso neanche di applicare la disciplina transitoria di cui all'art.156 del d.lgs. n.42 con le modifiche apportate dal secondo correttivo del 2008, dal momento che la procedura per intese tra Regione e Ministero e il successivo accordo da raggiungere sui contenuti di tutela del paesaggio attengono sempre all'esercizio di una funzione amministrativa i cui risultati convogliano in una deliberazione regionale di natura amministrativa, lasciando, quindi, impregiudicato il rapporto tra il nuovo atto di pianificazione approvato con una delibera di natura amministrativa e quello precedente approvato in via legislativa. Il problema non viene neanche prospettato nella disciplina di approvazione del piano paesaggistico regionale, come modificata dalla legge regionale n. 26 del 2018 (legge regionale di semplificazione), che all'articolo 3<sup>86</sup>

85 Necessaria cooperazione tra più livelli di governo. In dottrina sono stati conati termini come "urbanistica sussidiaria" v. P. MANTINI, *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, cit., o, centrando il tema della combinazione di interessi e sottolineando il ruolo dei cittadini mediante iniziative di singoli o in forma associata, "urbanistica solidale" v. P. URBANI, *Urbanistica solidale*, Torino, 2012.

86 Art. 3 (Semplificazioni in materia di procedimento di pianificazione paesaggistica di competenza regionale) - 1. L'articolo 3 della legge regionale 13 ottobre 2008, n. 13 (Piano territoriale regionale) è sostituito dal seguente: "Art. 3 (Procedimento di pianificazione paesaggistica di competenza regionale) 1. Il procedimento di approvazione del Piano paesaggistico regionale, redatto in condivisione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi degli articoli 135 e 143 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) integrato con il procedimento di valutazione ambientale strategica e valutazione d'incidenza, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), è articolato nelle seguenti fasi: a) preliminare; b) adozione; c) approvazione. 2. La fase preliminare consiste nell'approvazione da parte della Giunta regionale di un progetto preliminare di Piano, condiviso con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, contenente gli elementi conoscitivi e gli indirizzi generali posti a base dell'attività pianificatoria, in uno al rapporto preliminare ambientale, redatto ai sensi del dell'articolo 13, comma 1 del decreto legislativo 152/2006. 3. La Giunta regionale, sulla base degli indirizzi del preliminare di piano e del rapporto preliminare di cui al comma 2, nonché degli esiti delle consultazioni sul rapporto preliminare e del contestuale sviluppo elaborativo del progetto preliminare, acquisita la condivisione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per i profili di competenza, adotta la proposta di Piano paesaggistico in uno al rapporto ambientale. 4. La proposta di Piano adottata è pubblicata sul sito internet della Regione Campania e sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania. Entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione i soggetti interessati possono produrre osservazioni, ai sensi dell'articolo 144 del decreto legislativo 42/2004 e dell'articolo 14 del decreto legislativo 152/2006, seguendo le modalità indicate nell'atto di pubblicazione. Entro i successivi sessanta giorni la Giunta regionale esamina le osservazioni alla proposta di Piano paesaggistico, recependo quelle considerate accoglibili d'intesa con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. 5. La Giunta regionale, all'esito del procedimento di cui al comma 4, trasmette al Consiglio regionale la proposta di Piano paesaggistico, in uno alle osservazioni, alle controdeduzioni, al rapporto ambientale e al parere motivato VAS e VINCA, per l'approvazione entro i successivi novanta giorni, previo esame da parte delle competenti commissioni consiliari. Il Piano paesaggistico regionale, in caso di approvazione da parte del Consiglio ovvero decorso il termine di novanta giorni, è reso esecutivo con decreto del Presidente della Giunta regionale e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania. 6. Ferma restando la condivisione di merito con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del

stabilisce il procedimento di pianificazione paesaggistica, sostituendo l'articolo 3 della Legge regionale n.13 del 2008, citato nell'intesa istituzionale sottoscritta il 14 luglio 2016.

Il disallineamento tra delibere del Consiglio regionale e legge regionale di approvazione, con riguardo ai piani di tutela del paesaggio si è già proposto con riferimento alla previsione di varianti da apportare ai piani. Il legislatore della Regione Campania in una disposizione della legge finanziaria 2007, la legge regionale n.1 del 2007, all'articolo 13 aveva inserito una norma diretta a velocizzare le procedure di introduzione delle varianti ai piani paesistici, rese necessarie dalla approvazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, semplificando l'iter mediante una proposta di giunta da approvare in Consiglio regionale sentite, nel termine inderogabile di trenta giorni, le commissioni consiliari competenti per materia. La lettera della norma parla espressamente solo di "piani territoriali paesistici" a voler intendere di avere ben chiaro che la procedura non è utilizzabile per le varianti da apportare al PUT, in quanto approvato in origine con legge regionale. Eppure, sul piano applicativo, esiste un precedente in cui la Giunta regionale della Campania, con delibera n.55 del 28.02.2012, in occasione della procedura per l'approvazione del progetto dei lavori di variante e messa in sicurezza della strada provinciale n.360 (nel territorio del Comune di Cava de' Tirreni, chiede di adottare la variante al piano urbanistico territoriale dell'area sorrentino-amalfitana, utilizzando proprio la procedura prevista dall'art.13 della legge regionale n.1/2007, dal momento che la strada progettata risultava in contrasto con le prescrizioni del PUT. La citata delibera che contiene la proposta al Consiglio regionale di approvare la variante al PUT della penisola sorrentina-amalfitana mediante delibera dello stesso Consiglio, previa acquisizione dei pareri espressi dalle commissioni consiliari competenti in materia, interpreta il disposto del citato articolo 13 in modo estensivo-inclusivo, ricomprendendo tra i piani territoriali paesistici anche il PUT approvato con la più volte citata legge regionale n.35 del 1987. Interpretazione che si discosta dalla scelta fatta quando lo stesso legislatore regionale si è occupato di prevedere l'avvicendamento tra il PUT e il piano paesaggistico regionale (PPR), nel qual caso ha scelto la tecnica dell'abrogazione espressa della

---

turismo e d'intesa con lo stesso, in considerazione della vastità e varietà paesaggistica della regione Campania e della necessità di accelerare l'attuazione di programmi d'intervento mediante accordi di programma o forme di partenariato pubblico-privato, il progetto preliminare di Piano di cui al comma 2, redatto per l'intero territorio regionale, può prevedere l'articolazione del Piano in ambiti territoriali identitari, connotati da omogeneità morfologica e paesaggistica. Il rapporto preliminare e il rapporto ambientale recepiscono tale articolazione territoriale. 7. Le fasi di adozione e di approvazione disciplinate dai commi 4 e 5, insieme alla relativa valutazione ambientale, possono essere espletate, d'intesa con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, per uno o più ambiti territoriali identitari di cui al comma 6. In tal caso, i piani approvati con riferimento ai singoli ambiti territoriali identitari costituiscono sezioni funzionali del Piano paesaggistico regionale per la parte di territorio interessato."

legge regionale, differita al tempo dell'entrata in vigore del PPR. In ogni caso è ancor più singolare il fatto che nei lavori del Consiglio regionale non ci sia traccia della delibera di approvazione della variante secondo il disposto dell'art.13 della legge regionale n.1/2007 e che i lavori per la messa in sicurezza della S.P. 360, iniziati nel 2014 si siano conclusi nel 2019. Se ne può dedurre che detti lavori sono stati realizzati in esecuzione di un progetto che o ha rispettato le prescrizioni del PUT dell'area sorrentino-amalfitana o, in esecuzione di una variante che, non avendo potuto introdurre modifiche al testo legislativo, è in contrasto con le prescrizioni del piano e quindi espressione di abusivismo edilizio.

Tirando le fila possiamo ricapitolare alcuni punti: il PUT dell'area sorrentino-amalfitana è approvato con legge regionale; si tratta di una legge regionale in senso formale, priva di particolari requisiti di resistenza; rispetto al criterio abrogativo nei rapporti con le leggi regionali successive si sottrae a questo criterio in quanto il suo contenuto, ovvero lo strumento di pianificazione, è posto a tutela del valore paesaggio; la valenza di tutela del paesaggio e non la forma di legge regionale determinano la sua prevalenza su disposizioni legislative regionali, successive, in ambito urbanistico-edilizio; al contempo la forma di legge pone il PUT dell'area sorrentino-amalfitana in una posizione antinomica rispetto ai piani paesaggistici frutto della co-pianificazione congiunta tra Regione e Ministero e approvati con delibera consiliare, creando un disallineamento tra strumenti di tutela del paesaggio che si avvicendano nel tempo. Ne consegue che per avviare un nuovo corso della pianificazione di tutela del paesaggio nella Regione Campania che coinvolga anche l'area oggi disciplinata dal PUT della penisola sorrentina-amalfitana, è opportuna una abrogazione espressa della legge regionale n.35 del 1987, con effetto decorrente dall'approvazione del nuovo strumento di pianificazione del paesaggio.