



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Sardegna	Legge n° 17 del 24/06/2020	BUR n°36 del 25/06/2020
ID:13975	Esito: Impugnativa	(Scadenza 24/08/2020)

Modifiche alla legge regionale n. 22 del 2019 in materia di proroga di termini.

La legge regionale, che reca il differimento di alcuni termini contenuti in precedenti leggi regionali è censurabile relativamente alla disposizione contenuta dell'articolo 1 che, per i motivi di seguito specificati, viola l'articolo 3 dello Statuto speciale della Regione, come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975 e la potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché per violazione dell'articolo 9 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

La norma regionale contenuta nell'articolo 1 della legge regionale in esame è volto a disporre un'ulteriore proroga delle disposizioni temporanee di cui al Titolo II – Capo I “Norme per il miglioramento del patrimonio esistente” della legge regionale n. 8 del 2015, protraendo quindi ulteriormente l'efficacia di una disciplina a carattere derogatorio che era destinata in origine ad avere un'applicazione temporale estremamente limitata.

La legge regionale 23 aprile 2015, n. 8, infatti, ha introdotto, al Titolo II, Capo I, un'articolata disciplina volta a consentire la realizzazione di volumi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici, stabilendo tuttavia, all'articolo 37, comma 1, nel suo originario tenore, che: “1. Le disposizioni di cui al presente capo si applicano fino all'entrata in vigore della nuova legge regionale in materia di governo del territorio e comunque non oltre il 31 dicembre 2016.”.

Tale termine ad quem originariamente previsto è stato oggetto, nel tempo, di numerose proroghe da parte di disposizioni regionali succedutesi nel tempo.

Dapprima, l'articolo 1, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 33 del 2016 ha previsto che: "1. Alla legge regionale 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio), sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 1 dell'articolo 37 le parole "e comunque non oltre il 31 dicembre 2016", sono sostituite dalle seguenti: "e comunque non oltre il 31 dicembre 2017"; (...)".

L'articolo 1, comma 1, della legge regionale n. 26 del 2017, aveva stabilito che: "1. La lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 7 dicembre 2016, n. 33 (Proroga di termini di cui alla legge regionale n. 8 del 2015), è così sostituita: "a) al comma 1 dell'articolo 37 le parole "e comunque non oltre il 31 dicembre 2017" sono sostituite dalle seguenti: "e comunque non oltre il 30 giugno 2019".".

A sua volta, l'articolo 1, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2019, nel suo originario tenore, prevedeva che: "1. Il comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 14 dicembre 2017, n. 26 (Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2016, n. 33 (Proroga di termini di cui alla legge regionale n. 8 del 2015)) è così sostituito: "1. La lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 7 dicembre 2016, n. 33 (Proroga di termini di cui alla legge regionale n. 8 del 2015), è così sostituita:

"a) al comma 1 dell'articolo 37 le parole "e comunque non oltre il 30 giugno 2019" sono sostituite dalle seguenti: "e comunque non oltre il 31 dicembre 2019".".

L'articolo 1, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2019, prima della modifica, stabiliva che: "1. Nell'inciso finale del comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 21 giugno 2019, n. 8 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 26 del 2017 (Proroga di termini)) le parole "30 giugno 2019" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2019" e le parole "31 dicembre 2019" sono sostituite dalle seguenti: "30 giugno 2020".".

Infine, l'articolo 1 della legge regionale n. 17 del 2020 dispone quanto segue: "Nel comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 20 dicembre 2019, n. 22 (Modifiche alla legge regionale n. 8 del 2019 (Proroga di termini)) le parole "30 giugno 2020" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2020".".

Deve, peraltro, ricordarsi che la predetta legge regionale n. 8 del 2015 ha rinnovato, ridefinendola, la disciplina derogatoria del c.d. "piano casa" regionale, già contenuta nella legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4.

In sostanza, con l'ulteriore - ennesima - proroga contenuta nella

legge regionale n. 17 del 2020, la Regione perpetua ulteriormente una disciplina derogatoria introdotta per la prima volta nel 2009 e che, pur se con successivi adeguamenti, consente sin da allora la realizzazione di nuove volumetrie in deroga alla pianificazione urbanistica, e ciò anche nelle aree sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

La finalità normativa era originariamente quella di consentire interventi “straordinari”, per un periodo temporalmente limitato, mentre le continue proroghe, apportate con leggi regionali che si susseguono nel tempo, hanno determinato la sostanziale stabilizzazione di tali deroghe nel lungo periodo, con il risultato di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica. Appare pertanto evidente che i plurimi interventi normativi regionali, ripetuti nel tempo, di proroga del termine finale di applicabilità della disciplina di cui alla predetta legge regionale 23 aprile 2015, n. 8, hanno l’effetto di rendere stabile nel territorio regionale una disciplina eccezionale, in quanto volta a consentire realizzazione di volumi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici. Da qui, la censura di illegittimità costituzionale dell’ultima proroga disposta dall’articolo 1 della legge regionale in esame, per i motivi che si illustrano di seguito.

1. La predetta disciplina, una volta venuto meno il suo carattere temporaneo, manifesta palesi profili di illegittimità costituzionale. Invero tali interventi, proprio a fronte della loro ammissibilità, in origine, per un arco di tempo limitato, sono collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito – laddove incidano su beni soggetti a tutela paesaggistica ai sensi del Codice di settore – dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice di settore. Soltanto a quest’ultimo strumento, elaborato d’intesa tra Stato e Regione, spetta stabilire, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d’uso (ossia i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria), nonché individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili, di quelle vietate e le condizioni delle eventuali trasformazioni.

La Corte costituzionale ha, infatti, da tempo affermato l’esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte cost. n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica “è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull’intero territorio nazionale” (Corte cost., n. 182 del 2006; cfr. anche la sentenza n. 272 del 2009).

La disciplina introdotta dalla legge regionale impugnata avrebbe, perciò, dovuto prevedere la propria applicazione, in relazione ai beni paesaggistici, esclusivamente nei casi e con le modalità previamente determinati dal piano paesaggistico elaborato congiuntamente con il Ministero per i beni e le attività culturali ed il turismo o eventualmente fissati d'intesa con quest'ultimo e destinati a confluire nel futuro piano. Ciò allo scopo di evitare che, in sede di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, le singole trasformazioni vengano valutate in modo parcellizzato, e non nell'ambito della considerazione complessiva del contesto tutelato specificamente demandata al piano paesaggistico, secondo la scelta operata al riguardo dal legislatore nazionale.

Al riguardo, deve tenersi presente che la Regione Sardegna ha approvato il Primo ambito omogeneo del Piano paesaggistico regionale, relativo esclusivamente alle aree costiere, il 5 settembre 2006.

Successivamente, il 19 febbraio 2007, è stato sottoscritto dalla Regione con il Ministero per i beni e le attività culturali il Protocollo d'Intesa per la verifica e l'adeguamento congiunto del Piano paesaggistico regionale - Primo ambito omogeneo (ai sensi degli articoli 143 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio), nonché per la copianificazione congiunta con lo Stato del relativo Secondo ambito omogeneo (comprendente le aree interne dell'isola), attività di copianificazione estesa all'intero territorio regionale (e quindi non esclusivamente ai beni paesaggistici vincolati ai sensi del Codice di settore).

Inoltre, il 1° marzo 2013 è stato sottoscritto tra la Regione e il citato Ministero il Disciplinare attuativo del suddetto Protocollo d'Intesa, al fine di definire le modalità attuative dei lavori di copianificazione sia per il Primo che il Secondo ambito.

Il predetto Disciplinare è stato aggiornato con una nuova previsione e sottoscritto congiuntamente il 18 aprile 2018.

Dall'applicazione delle disposizioni dei suddetti Disciplinari sono derivate numerose e, a tratti, intense attività di collaborazione tecnica istituzionale, le quali, nonostante i numerosi sforzi condotti non si sono ancora concluse con l'approvazione del Piano paesaggistico verificato e adeguato alle disposizioni del Codice di settore e della sua estensione alle aree interne dell'Isola.

Ciò posto, si osserva che, mediante l'ennesima proroga della disciplina in materia di "miglioramento del patrimonio edilizio esistente", la Regione si sottrae ingiustificatamente al proprio obbligo di redazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali del piano paesaggistico.

Come detto per le aree costiere, le disposizioni della legge regionale sono dettate in assenza della previa verifica e dell'adeguamento del vigente Piano paesaggistico - Primo ambito omogeneo (ai sensi dell'articolo 156 del Codice di settore e in ossequio agli accordi intercorsi), mentre per le aree interne della Regione le medesime disposizioni sono destinate ad applicarsi al

di fuori di un quadro di disciplina paesaggistica, atteso che, come detto, non esiste ancora un piano paesaggistico.

Conseguentemente, la previsione, oramai nella sostanza a regime, di una disciplina che stabilisce ex lege la possibilità di realizzare volumetrie aggiuntive anche in relazione ai beni paesaggistici soggetti a tutela, comporta la conseguenza che tali interventi vengano valutati caso per caso, in occasione del rilascio dell'autorizzazione dovuta (ai sensi dell'articolo 146 del Codice di settore), senza la contestualizzazione nel dovuto quadro di regole voluto dal legislatore, il quale ha imposto a tutte le Regioni, inclusa la Sardegna, un obbligo di pianificazione congiunta con riferimento ai predetti beni (cfr. Corte cost. n. 308 del 2013). In altri termini, la Regione, con l'ennesima proroga di norme derogatorie e straordinarie, destinate ad applicarsi anche con riferimento ai beni paesaggistici per i quali non esiste, allo stato, alcuna pianificazione paesaggistica (aree interne dell'isola), o esiste una disciplina non adeguata al Codice (aree costiere) determina surrettiziamente l'effetto di operare una pianificazione ex lege estesa ai beni paesaggistici, che non tiene conto dei valori paesaggistici e che, per di più, è disposta al di fuori della necessaria condivisione con lo Stato.

È noto che l'articolo 3, lett. f), dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) attribuisce alla Regione potestà legislativa in materia di "edilizia e urbanistica", mentre l'articolo 6 d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 ("Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna") trasferisce alla Regione alcune competenze già esercitate dagli organi del Ministero della pubblica istruzione, poi attribuite al Ministero per i beni culturali e ambientali.

Va tuttavia rimarcato che, in base al medesimo articolo 3 dello Statuto speciale, la potestà legislativa regionale in materia di edilizia e urbanistica deve essere esercitata "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica", e quindi necessariamente nel rispetto delle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dettate dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

La Corte ha già chiarito che le norme fondamentali statali emanate in materia - come il Codice dei beni culturali e del paesaggio - continuano "ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia edilizia ed urbanistica" (sentenza n. 51 del 2006).

Anche più recentemente la Corte ha rimarcato il ruolo e le attribuzioni del legislatore nazionale con riguardo alle previsioni

dello Statuto speciale della Regione Sardegna, affermando che “Il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dell'autonomia speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali». E ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali e culturali” (sentenza n. 178 del 2018).

Nel caso in esame, la norma regionale censurata si pone in contrasto con gli articoli 135, 143, 145 e 156 del predetto Codice, ove si prevede l'obbligo di pianificazione congiunta con lo Stato rispetto ai beni paesaggistici sottoposti a tutela e la prevalenza del piano paesaggistico – che costituisce la vera e propria “costituzione del territorio” – su ogni altro atto di pianificazione territoriale e urbanistica.

Al riguardo, la Corte ha riconosciuto la prevalenza dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, rimarcando che: “Come questa Corte ha avuto modo di affermare anche di recente con la sentenza n. 367 del 2007, sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. In definitiva, si «tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti» (così la citata sentenza n. 367 del 2007). Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro», prevalendo, comunque, «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 182 del 2006). E' in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004” (sentenza n. 180 del 2008).

D'altro canto, la Corte ha affermato anche che la compressione di diritti costituzionali (nel caso qui in esame, l'interesse alla tutela del paesaggio e il principio di copianificazione, sopra richiamato) può essere giustificata talora, per ragioni eccezionali, per un limitato arco temporale, e che è conseguentemente illegittima la proroga di tale compressione (cfr. Corte cost., sentenza n. 186 del 2013).

La disposizione regionale censurata è, pertanto, illegittima per violazione dell'articolo 3 dello Statuto speciale della Regione,

come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975 e della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

2. È, inoltre, ravvisabile la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, in quanto la disciplina introdotta mediante la legge regionale censurata è potenzialmente pregiudizievole per la tutela del paesaggio, che ha valenza di interesse costituzionale primario e assoluto (v. Corte cost. n. 367 del 2007).

Come sopra detto, anche a voler ritenere giustificata la prima compressione subita da tale interesse, non si giustifica, invece, la proroga sine die della disciplina regionale, che ha determinato l'abbassamento del livello della tutela del paesaggio.

3. Deve, infine, rilevarsi che, mediante la legge regionale in esame, la Regione Sardegna si sottrae ingiustificatamente al proprio obbligo di redazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali del Piano paesaggistico, violando il principio di leale collaborazione.

Come detto, infatti, la Regione ha assunto l'impegno, nei confronti di detto Ministero, di pianificare congiuntamente il territorio regionale. La legge regionale in esame costituisce invece il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato all'indomani dell'approvazione del piano paesaggistico regionale.

Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione "deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni", atteso che "la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti" (così in particolare, tra le tante, Corte cost. n. 31 del 2006). In particolare, la Corte ha chiarito che "Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto" (così ancora la sentenza da ultimo richiamata). Pertanto, anche a prescindere dagli altri profili di illegittimità costituzionale sopra evidenziati, in ogni caso la Regione non avrebbe potuto, con una propria legge, liberarsi dall'obbligo della pianificazione congiunta dell'intero territorio regionale, assunto nei confronti dello Stato.

La scelta della Regione Sardegna di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente avviato con lo Stato, si pone, pertanto, in contrasto anche con il predetto principio di leale collaborazione.

Si ritiene, infine, di rimettere alla Corte costituzionale la valutazione se, a seguito dell'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale del predetto articolo 1, debba essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge regionale n. 21 del 2020, poiché privo di presupposto e quindi inapplicabile.