

Sentenza della Corte costituzionale n. 178/2018.

Materia: tutela dell'ambiente; edilizia e urbanistica.

Parametri invocati: articoli 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in particolare articolo 3, primo comma, lettera n), e 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).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con particolare riferimento all'articolo 3, primo comma, lettera n), e in relazione agli 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).

In particolare, l'articolo 13, comma 1 della l.r. Sardegna 11/2017 esclude dal vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi *“gli interventi relativi alla realizzazione di parcheggi che non determinino alterazione permanente e irreversibile dello stato dei luoghi e le strutture di facile rimozione a servizio della balneazione e della ristorazione, preparazione e somministrazione di bevande e alimenti, e finalizzate all'esercizio di attività sportive, ludico-ricreative direttamente connesse all'uso del mare e delle acque interne”*; nonché *“le infrastrutture puntuali di facile rimozione a servizio delle strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica”*.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la menzionata disposizione sarebbe lesiva dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in quanto interverrebbe unilateralmente e non con la pianificazione condivisa prevista, per i beni vincolati, dagli articoli 135 e 143 del d.lgs. 42/2004, che costituiscono norme di grande riforma economica-sociale vincolanti anche le Regioni ad autonomia

speciale. Anche l'articolo 29, comma 1, lettera a), che modifica l'articolo 38 della legge Regione autonoma della Sardegna 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), prevedendo il trasferimento del patrimonio edilizio esistente mediante interventi di demolizione e ricostruzione con differente localizzazione degli edifici ricadenti *"all'interno delle zone urbanistiche omogenee E ed H ed interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'articolo 142, comma 1, lettere a), b), c), ed i)"* del d.lgs. 42/2004, sarebbe lesivo degli stessi parametri per analoghe ragioni. Sono, inoltre, impugnati gli articoli 37, 38 e 39, che modificano, rispettivamente, gli articoli 18 e 18-ter della legge Regione autonoma della Sardegna 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1, concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda), e vi aggiungono l'articolo 18-quater, poiché subordinano il decreto di autorizzazione alla alienazione, alla permuta o alla sdemanializzazione dei terreni civici ad un accordo che riconosca l'assenza di valori paesaggistici determinati dall'uso civico. Secondo il ricorrente, anche queste disposizioni lederebbero l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., e l'articolo 3, primo comma, lettera n), dello Statuto speciale, in relazione all'articolo 143 del d.lgs. 42/2004, in quanto vincolerebbero il potere dell'amministrazione statale di valutazione degli aspetti paesaggistici delle aree coperte da usi civici, per le quali la stessa norma prevede che i Consigli comunali richiedano la sclassificazione. Il ricorrente ritiene, infine, che le disposizioni citate sarebbero, inoltre, censurabili anche per il richiamo non appropriato all'articolo 156, comma 1, del d.lgs. 42/2004, che introdurrebbe una nuova figura di potere sostitutivo ministeriale, da esercitarsi nel caso in cui non sia stato stipulato l'accordo di copianificazione previsto da dette disposizioni entro novanta giorni dalla delibera del Consiglio comunale.

La Regione autonoma della Sardegna ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso in quanto è stato formulato non tenendo conto delle norme statutarie che le conferiscono *"competenza legislativa primaria ed esclusiva in materia"* e, comunque, per non essere state illustrate le ragioni per le quali non troverebbero applicazione le norme speciali statutarie. Ha, inoltre, eccepito la carenza di interesse all'impugnativa in esame e, in particolare, l'omessa indicazione dell'ipotetico pregiudizio per l'interesse pubblico conseguente alla *"esecuzione delle norme impugate"*. Risulterebbero, infine, genericamente evocati i parametri violati, in assenza di un adeguato supporto argomentativo.

La Corte ritiene che le eccezioni sollevate dalla Regione non siano fondate, in quanto *"la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e che] le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma della Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale"* (sentenze n. 210 del 2014, n. 51 del 2006 e n. 103 del 2017). Parimenti infondate sono, secondo la Corte, le ulteriori eccezioni preliminari sollevate dalla Regione resistente, ossia la carenza di interesse alla proposizione dell'impugnativa – e, in particolare, l'omessa indicazione dell'ipotetico pregiudizio per l'interesse pubblico derivante dalla norma in esame – e la carente argomentazione in ordine alle censure. Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, *"il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (ex multis, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)"*. Infine, la Corte ritiene non fondata anche l'ultima eccezione di inammissibilità circa la carenza di motivazione. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione autonoma della Sardegna, il Presidente del Consiglio dei ministri ha, secondo la Corte, sufficientemente motivato le ragioni per le quali le disposizioni impugate sarebbero contrarie alle norme di grande riforma economico-sociale, specificamente individuate, in materia di tutela dell'ambiente.

Successivamente, la Corte costituzionale riassume l'evoluzione delle norme regionali e statali, da cui emerge la stretta interrelazione logica e cronologica tra le stesse.

In seguito all'entrata in vigore del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 – che ha, tra l'altro, previsto l'obbligo per le Regioni di sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale i beni e le aree vincolate mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali –, la l.r. Sardegna 45/1989 ha previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici. Dopo la proposta di piano di cui all'articolo 11 della citata legge regionale, è stata adottata la legge della Regione autonoma della Sardegna 7 maggio 1993, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45, recante *"Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale"*), che ha, tra l'altro, individuato, introducendo l'articolo 10-bis nella l.r. 45/1989, una serie di beni tutelati con vincolo di integrale conservazione delle caratteristiche naturali e, pertanto, inedificabili. In sostanza, secondo la Corte, *"nella menzionata disposizione la Regione autonoma ha dato attuazione alle norme di salvaguardia previste dagli artt. 1-bis e 1-ter del d.l. n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985, sui beni assoggettati a vincolo dall'art. 1 dello stesso decreto-legge, trasformandoli in divieti di edificazione"*. Il legislatore regionale ha individuato aree e interventi esclusi dal suddetto vincolo nel successivo comma 2 del medesimo articolo 10-bis. Successivamente, il d.lgs. 42/2004 ha recepito nell'articolo 142, comma 1, l'elenco dei beni paesaggistici già individuati nella legge 431/1985, sottoponendoli a pianificazione paesaggistica regionale e assoggettandoli alla pianificazione paesaggistica condivisa. L'articolo 135 del d.lgs. 42/2004, nel testo in vigore dal 2008, stabilisce difatti, all'ultimo periodo del comma 1, *"l'obbligo dell'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143"*. Si tratta degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, e cioè delle aree tutelate per legge, tra le quali i territori costieri, i territori contermini ai laghi, i fiumi, i parchi, le zone gravate da usi civici, le zone umide e quelle di interesse archeologico e degli ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico ai termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c).

Con la legge della Regione autonoma della Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), la Regione resistente ha fatto propria questa disciplina statale paesistico-ambientale e ha introdotto misure di salvaguardia finalizzate alla redazione del nuovo piano paesistico regionale, qualificando quest'ultimo quale *"principale strumento della pianificazione territoriale regionale ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [...] al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio"* (articolo 1, comma 1).

Fatte queste premesse, la Corte ritiene che le questioni sollevate nei confronti degli articoli 13, comma 1, e 29, comma 1, lettera a), della l.r. Sardegna 11/2017, in riferimento ai parametri invocati, siano fondate. In effetti, posto che *"i beni elencati nell'art. 142, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 e quelli indicati nell'art. 10-bis della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 sostanzialmente coincidono, la disposizione impugnata – che esclude dal vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi, previsto dal medesimo art. 10-bis, determinati interventi – contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135 e 143, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004"*. Nelle fattispecie in esame la Regione autonoma resistente ha, difatti, proceduto in via unilaterale, e non attraverso la pianificazione condivisa conformemente a quanto previsto dai citati articoli 135 e 143 del d.lgs. 42/2004. La Corte rammenta di aver già riconosciuto a tali disposizioni *"il rango di norme di grande"*

riforma economico-sociale (sentenze n. 103 del 2017, n. 210 del 2014 e n. 308 del 2013); in ogni caso, in presenza di più competenze, quale quella dello Stato in materia ambientale, e quella della Regione autonoma della Sardegna in materia edilizia ed urbanistica, così intrecciate ed interdipendenti in relazione alla fattispecie in esame, la concertazione in sede legislativa ed amministrativa risulta indefettibile per prevenire ed evitare aporie del sistema". La Corte ribadisce che "la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, aggiungendo che tale titolo di competenza statale riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia (sentenza n. 378 del 2007)".

Per costante giurisprudenza costituzionale, 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". Da ciò deriva che "il legislatore della Regione autonoma della Sardegna non può esercitare unilateralmente la propria competenza statutaria nella materia edilizia e urbanistica quando siano in gioco interessi generali riconducibili alla predetta competenza esclusiva statale e risultino in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale". La Corte ritiene, inoltre, che non sia dirimente la coincidenza, evidenziata dalla resistente, delle disposizioni impugnate con quanto stabilito negli allegati A (Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica) e B (Elenco di interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato) del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), in quanto "la semplice novazione della fonte normativa costituisce comunque causa di illegittimità della disposizione regionale (ex plurimis, sentenze n. 110 del 2018, n. 234 e n. 40 del 2017 e n. 195 del 2015)". Infine, con riguardo all'articolo 29, comma 1, lettera a), la violazione del parametro evocato dal Presidente del Consiglio dei ministri si manifesta anche in quanto "la norma censurata legittima interventi di demolizione e ricostruzione, con differente localizzazione degli edifici situati in aree ricadenti all'interno delle zone urbanistiche omogenee E e H e interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'art. 142, comma 1, lettere a), b), c), e i) del d.lgs. n. 42 del 2004. In tal modo, infatti, attraverso il previo mutamento della disciplina inerente a tali zone urbanistiche si viene a svuotare la competenza esclusiva dello Stato finalizzata a determinare i criteri con cui intervenire negli ambiti ambientali e paesistici".

La Corte costituzionale ritiene fondate anche le questioni promosse nei confronti degli articoli 37, 38 e 39 della l.r. Sardegna 11/2017. Non può essere, difatti, accolta la difesa della Regione autonoma resistente secondo cui "le norme censurate farebbero applicazione dell'art. 143, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, e in particolare del procedimento facoltativo dell'intesa per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici". L'intesa, infatti, deve precedere l'eventuale trasposizione normativa di rango primario e non può essere predeterminata unilateralmente nei contenuti con legge. La Corte aveva, a tale proposito, già avuto modo di affermare che "la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale avviene attraverso la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno "naturalmente" parte (sentenza n. 103 del 2017)". Peraltro, la Corte ritiene che le disposizioni previste dagli articoli 37, 38 e 39 della l.r. Sardegna 11/2017, oltre che emanate unilateralmente, riguardano "una competenza che non appartiene, e non è mai appartenuta, alla Regione autonoma della Sardegna, poiché nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della

Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni”. La competenza regionale nella materia degli usi civici deve essere intesa, secondo la Corte, come legittimazione a promuovere, ove ne ricorrano i presupposti, i procedimenti amministrativi finalizzati alle ipotesi tipiche di sclassificazione previste dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l’art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall’art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751) e dal relativo regolamento di attuazione (Regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 recante *“Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno”*), nonché quelli inerenti al mutamento di destinazione. Al contrario, *“[u]n bene gravato da uso civico non può essere [...] oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, “che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L’incommerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell’uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione” (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792) (sentenza n. 113 del 2018)”*. Le disposizioni in esame risultano, dunque, in contrasto con la legge 1766/1927 e con il r.d. 332/1928 che la attua, in quanto regolano la disciplina di istituti di natura civilistica comportanti il regime dei beni da sottrarre al vincolo paesistico-ambientale. Le norme impugnate contrastano, dunque, con il presupposto indefettibile della previa *“sclassificazione”*, che può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui ambito procedimentale precedentemente richiamato è oggi ricompreso anche il concerto tra Regione e Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (sentenze n. 113 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014). Il principio indefettibile della pianificazione condivisa non consente al legislatore regionale *“di pregiudicare normativamente contenuti e moduli procedurali della suddetta copianificazione e neppure di imporre allo Stato, attraverso il menzionato art. 39, comma 9, l’esercizio di un potere sostitutivo finalizzato ad attuare le unilaterali prescrizioni regionali”*.

In conclusione, la Corte costituzionale ritiene che *“è proprio la pianificazione ambientale e paesaggistica, esercitata da Stato e Regione, secondo le condivise modalità specificate da questa Corte (sentenza n. 210 del 2014), la sede nella quale eventualmente può essere modificata, attraverso l’istituto del mutamento di destinazione, l’utilizzazione dei beni d’uso civico per nuovi obiettivi e – solo in casi di particolare rilevanza – per esigenze di adeguamento a situazioni di fatto meritevoli di salvaguardia sulla base di una valutazione non collidente con gli interessi generali della popolazione locale. Infatti, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d’uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria (sentenza n. 113 del 2018). La ratio di tale regola è nell’attribuzione alla collettività e agli utenti del bene d’uso civico, uti singuli et cives, del potere di vigilare a che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi alla pianificazione paesistico ambientale che l’ha determinata”*.

Per i motivi sopra riassunti, la Corte costituzionale dichiara, pertanto, l’illegittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, 29, comma 1, lettera a), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 11/2017.