

Sentenza della Corte costituzionale n. 248/2022

Materia: governo del territorio, edilizia, urbanistica, caccia.

Parametri invocati: articoli 3, 9, 117, commi primo, e secondo, lettera s), in relazione agli articoli 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; articoli 5 e 120 della Costituzione, articolo 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); articolo 117, terzo comma della Costituzione; articoli 3 e 117, primo, terzo, settimo comma della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 13, commi 60 e 61, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17, articolo 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), articolo 39, comma 1, lettera b), della l.r. Sardegna 17/2021.

Esito: inammissibilità e non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di vari articoli della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale). La Corte esamina, in particolare, le questioni relative agli articoli 13, commi 60 e 61, e 39, comma 1, lettera b), della l.r. Sardegna 17/2021. L'articolo 13, commi 60 e 61, riguarda la materia edilizia e urbanistica. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, esse consentirebbero interventi di trasformazione del territorio che contrastano con le norme di tutela paesaggistica contenute nel d.lgs. 42/2004, nonché nel piano paesaggistico regionale (PPR), così superando i limiti che l'articolo 3, lettera f), dello Statuto speciale impone per l'esercizio della potestà legislativa regionale. L'articolo 39, comma 1, lettera b), invece, interviene a dettare regole sul caricamento dei fucili per l'esercizio dell'attività venatoria: il ricorrente denuncia l'invasione della competenza statale in materia di *"armi, munizioni ed esplosivi"* e di *"ordine pubblico e sicurezza"*, di cui all'articolo 117, lettere d) e h), Cost., ritenendo che il legislatore regionale non possa disciplinare l'uso delle armi da fuoco. Relativamente alle questioni sollevate, la Corte rammenta che l'articolo 3 dello Statuto speciale attribuisce al legislatore regionale la potestà normativa primaria in materia di *"edilizia e urbanistica"* e di *"caccia e pesca"*, stabilendo che debba essere esercitata in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, nonché nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. La Corte ha costantemente affermato che: *"l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico"* merita una tutela primaria e assoluta (sentenza 367/2007): le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio sono state adottate per garantirne la salvaguardia, nell'esercizio della competenza attribuita allo Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., si applicano uniformemente e, così, s'impongono al legislatore regionale. La Corte le ha riconosciute quali norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, precisando che hanno la capacità di limitare la potestà legislativa anche delle Regioni ad autonomia speciale (così, sentenze 101/2021, 130/2020, 178/2018, 103/2017). La Corte ricorda che la competenza del legislatore sardo in materia di

edilizia e urbanistica non comprende “solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali” (sentenza 178/201), è perciò, consentito l’intervento regionale nell’ambito della tutela paesaggistica, secondo quanto stabilito nelle norme di attuazione dello Statuto speciale, in specie nell’articolo 6 del d.P.R. 480/1975, sempre nel rispetto dei limiti ricordati. Tra le funzioni relative ai beni paesistici figura il compito di redigere e approvare i piani regionali di cui all’articolo 143 del Codice dei beni culturali. La Regione autonoma Sardegna ha disciplinato i piani paesistici già con la l.r. 45/1989 e poi con la l.r. 8/2004. Con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, la Giunta regionale ha approvato il PPR relativo alle aree costiere, adottato con successivo decreto del Presidente della Regione 7 settembre 2006, n. 82, il quale reca le Norme tecniche di attuazione. A seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, gli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali hanno imposto la pianificazione congiunta, frutto della collaborazione fra Ministero e Regioni. L’obbligo di pianificazione congiunta, nelle ipotesi previste dall’articolo 135, comma 1, secondo periodo, del Codice dei beni culturali, interessa anche la Regione autonoma Sardegna (sentenza 308/2013). Il procedimento di aggiornamento del piano paesaggistico relativo al primo ambito omogeneo è, peraltro, ancora *in fieri* e si deve concludere, secondo la Corte, nel rispetto delle previsioni di cui agli articoli 143 e 156 del Codice, in linea con le intese già intercorse negli anni tra le parti (sentenza 257/2021). Le questioni riguardanti l’articolo 13, comma 60, che aggiunge il comma 8-bis all’articolo 37 della l.r. Sardegna 23/1985, prevedendo che, nelle more dell’approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell’adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale, i Comuni possano rilasciare, a fronte di specifica istanza e del rispetto di condizioni procedurali ed economiche stabilite nello stesso comma 60, il permesso di costruire o l’autorizzazione in sanatoria. Secondo il ricorrente, tali disposizioni, non indicando limiti temporali per l’adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, non rispetterebbero la gerarchia tra gli strumenti di pianificazione; contrasterebbero, in particolare, con gli articoli 143, comma 9, e 145, commi 4 e 5, del Codice beni culturali, secondo cui il piano urbanistico comunale va adeguato a quello paesaggistico regionale entro due anni, e con le NTA del piano paesaggistico sardo, ai sensi delle quali il medesimo termine è ridotto a un anno. Sarebbero, così, violati i limiti posti dall’articolo 3 dello Statuto speciale e l’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché gli articoli 5 e 120 Cost., poiché la legge impugnata rideterminerebbe unilateralmente, e non nel quadro della leale collaborazione, i criteri e i tempi dell’adeguamento. Secondo la Corte, le questioni nel merito non sono fondate. La possibilità, oggi riconosciuta ai Comuni, di concedere permessi e autorizzazioni in sanatoria, anche ove non abbiano ancora adottato un piano di risanamento urbanistico, non ha quale effetto la deroga ai termini per l’adeguamento dei piani urbanistici a quello paesaggistico, definiti nel Codice dei beni culturali e nelle NTA del piano paesaggistico. Lo scopo dell’intervento censurato è quello di rimuovere un vincolo urbanistico posto dalla legislazione precedente, che non riguarda l’attuazione del PPR. La l.r. Sardegna 23/1985 aveva, infatti, previsto che l’autorizzazione in sanatoria potesse essere concessa solamente a seguito dell’approvazione, da parte del comune, di un piano di risanamento urbanistico: un piano attuativo, che si può adottare anche in variante allo strumento urbanistico generale, regolato in particolare dagli articoli 32, 37 e 38 della citata legge regionale. Essa prevedeva, dunque, che non potesse ottenersi il condono dell’insediamento edilizio realizzato abusivamente, se non dopo che il Comune si fosse dotato del piano di risanamento. Con le disposizioni impuginate, la legge regionale ha modificato taluni delicati aspetti della disciplina, rendendo possibile il rilascio dei titoli anche in assenza del piano attuativo in parola ed eliminando, così, il rapporto di subordinazione tra piano e sanatorie edilizie. Tale scelta, tuttavia, non incide negativamente sui tempi di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPR, che rimangono fermi. La Corte in precedenti occasioni ha affermato che: “*in mancanza di deroghe*

espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale (sentenza 101/2021). Esse sono infatti "dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario" (sentenza 24/2022)". La circostanza che privati e imprese possano oggi ottenere permessi e autorizzazioni in sanatoria *"nelle more dell'adeguamento del Piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico regionale"* non influisce, perciò, sul dovere di rispettare i termini che la legge stabilisce per l'armonizzazione della pianificazione urbanistica e paesaggistica. È, peraltro, lo stesso articolo 13, comma 60, a subordinare la possibilità di concedere i suddetti titoli edilizi alla sussistenza di *"tutti gli altri presupposti di legge"*; precisazione che vale a confortare ulteriormente la conclusione che la normativa impugnata sia compatibile con i parametri evocati. È oggetto di impugnazione anche l'articolo 13, comma 61, della l.r. Sardegna 17/2021, che modifica l'articolo 28 della l.r. Sardegna 1/2021, sulla tutela delle cosiddette zone umide. L'articolo 13, comma 61, nelle sue lettere a), b) e c), prevede l'inedificabilità delle zone umide, con esclusione delle zone omogenee A, B e D, nonché delle zone C e G; consente sugli edifici ivi collocati gli interventi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) dell'articolo 3, comma 1, del d.P.R. 380/2001; fa salvi i piani di risanamento urbanistico già attuati e quelli approvati con convenzione efficace. Il ricorrente ritiene che le norme censurate, ampliando le possibilità di trasformazione di terreni su cui esiste un vincolo paesaggistico, comportino la riduzione del livello di protezione paesaggistica, con conseguente violazione di plurimi parametri interposti e costituzionali. La Corte, tuttavia, ritiene le questioni inammissibili. L'esame del merito è, infatti, precluso dalla carenza di motivazione di talune censure.

La Corte, infine, esamina le questioni riguardanti l'articolo 39, comma 1, lettera b), della l.r. Sardegna 17/2021, che modifica l'articolo 41 della l.r. Sardegna 23/1998, introducendo il comma 1-bis. Alle altre previsioni sui mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria, è aggiunta quella secondo la quale *"i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce"*. Questa disposizione invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato su *"armi, munizioni ed esplosivi"* e *"ordine pubblico e sicurezza"*, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere d) e h), Cost. Dal punto di vista contenutistico, le norme censurate non contrasterebbero con la legge statale, poiché ricalcano l'articolo 13 della legge 157/1992, tuttavia, solamente lo Stato potrebbe approntare la disciplina legislativa in materia di utilizzo di armi da fuoco. La difesa della Regione deduce l'inammissibilità del motivo di ricorso, in quanto non si sarebbe in alcun modo considerato che lo Statuto conferisce alla Sardegna competenza primaria in materia di caccia. Per la Corte l'eccezione non è fondata. La giurisprudenza costituzionale, invero, richiede, ove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, che la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio avvenga attraverso l'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze 25/2021, 109/2018 e 52/2017). Ha, però, chiarito che, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, basta che, dal contesto del ricorso, emerga l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo Statuto speciale, tramite una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti di competenza fissati da quest'ultimo (sentenze 130/2020, 142/2015 e 288/2013). Nel caso in esame, il ricorrente, pur non motivando ampiamente sul punto, deduce l'esorbitanza delle disposizioni censurate dalle prerogative statutarie. Tali rilievi sono privi di fondamento. Per costante giurisprudenza della Corte *"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"* (sentenza 178/2018). La Corte, infine, valuta nel merito,

l'estraneità alle attribuzioni legislative regionali della materia attinta dall'articolo 39, comma 1, lettera b), impugnato.

La prospettazione del ricorrente, che riconduce l'intervento normativo censurato alle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere d) e h), Cost., è errata e, di conseguenza, le questioni sono non fondate per inconferenza dei parametri costituzionali evocati. La l.r. Sardegna 23/1998 contiene la disciplina sull'esercizio della caccia in Sardegna. L'articolo 41 stabilisce che il cacciatore possa usare il *“fucile con canna ad anima liscia o a canna rigata a caricamento singolo manuale o a ripetizione semiautomatica di calibro non inferiore a millimetri 5,6 con bossolo a vuoto di altezza non inferiore a millimetri 40 fino a due colpi, a ripetizione e semiautomatico, con caricatore contenente non più di due cartucce, oltre a quella in canna, di calibro non superiore al 12”* (comma 1); che i *“caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce”* (comma 1-bis, censurato); che il titolare della licenza di porto di fucile per uso di caccia è autorizzato, per il solo esercizio venatorio, a portare, oltre alle armi consentite, gli utensili da punta e da taglio atti alle esigenze venatorie (comma 4), essendo, comunque sia, *“vietate tutte le armi e tutti i mezzi per l'esercizio venatorio non esplicitamente ammessi dallo stesso articolo”* (comma 3). Le disposizioni impuginate si inseriscono, dunque, nella trama della legge regionale sull'attività venatoria, stabilendo, in accordo con la disciplina statale di settore, che, per la caccia al cinghiale, i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica possono contenere fino a cinque cartucce, mentre negli altri casi possono contenerne fino a due. Dal punto di vista oggettivo, senza dubbio il legislatore regionale ha inteso incidere l'ambito materiale, di propria competenza, secondo quanto previsto dall'articolo 3, lettera i), dello Statuto speciale, della caccia. Tuttavia, secondo la Corte costituzionale, il contenuto delle previsioni regionali è conforme alle norme statali, in particolare all'articolo 13 della legge 157/1992. Non può ritenersi, dunque, che sia alterato il punto di equilibrio fissato a livello statale, o che siano stati creati pericoli per l'ordine e la sicurezza, dovendosi concludere per la non fondatezza della questione anche sotto tale profilo (nello stesso senso, sentenza 9/2016).

Per questi motivi, la Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 61, della l.r. Sardegna 17/2021. Dichiara, inoltre, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 60, della l.r. Sardegna 17/2021. E, infine, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 39, comma 1, lettera b), della l.r. Sardegna 17/2021.