

Sentenza: 4 luglio 2018, n. 178

Materia: edilizia, urbanistica, paesaggio, governo del territorio, tutela dell'ambiente, usi civici

Parametri invocati: art. 117, II comma, lett. s), Cost.; art. 3, comma 1, lett. n), L. cost. 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) – articoli 135 e 143 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), L. 1766/1927 (Riordinamento degli usi civici), come norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 13, comma 1, 29, comma 1, lett. a), 37, 38 e 39 della legge della Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le puntuali disposizioni in epigrafe, in materia di deroghe ai vincoli paesaggistici (gli articoli 13, comma 1, e 29, comma 1, lett. a), della legge della Regione Sardegna 11/2017) ed in materia di usi civici (gli articoli 37, 38 e 39 della medesima legge).

La Corte premette una ricostruzione dell'evoluzione normativa, sottolineando come con le modifiche recate al decreto legislativo 42/2004 dai decreti legislativi 156/2006 e 63/2008, (in particolare con riferimento alla disciplina che ne risulta agli articoli 135, 136, 142 e 143) i beni paesaggistici a vincolo integrale di conservazione, già individuati dalla legge 431/1985, siano oggi soggetti a "pianificazione paesaggistica condivisa", ovvero concertata tra lo Stato e la Regione.

Si tratta di una intensa forma di tutela delle zone costiere, dei siti archeologici, dei parchi naturali, dei territori gravati da usi civici ed altre plaghe di particolare pregio.

Il vincolo di conservazione si sostanzia, tra l'altro, nel divieto di edificazione in tali zone.

Con le prime due disposizioni impugnate, la Regione Sardegna ha escluso dal vincolo alcuni interventi realizzati nelle zone tutelate qualificati come improduttivi di effetti di alterazione irreversibile sul paesaggio, quali la realizzazione di taluni parcheggi, di strutture di facile rimozione dedicate alla ristorazione ed alla nautica, alle attività sportive.

Il legislatore regionale ha così normato in maniera unilaterale, senza previamente coinvolgere l'autorità statale (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) nella pianificazione condivisa prevista dal codice dei beni culturali.

La pianificazione condivisa è un principio, ricorda la Corte, considerato costantemente come una grande riforma economico sociale (sentenze 103/2017, 210/2014, 308/2013) e che, come tale, si impone anche alle regioni a statuto speciale. La competenza esclusiva dello Stato in materia di

tutela ambientale di cui alla lettera s) del comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione si staglia netta dunque nella fattispecie esaminata.

La Corte giunge quindi alla dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, e 29, comma 1, lettera a), della legge sarda citata.

Inoltre, in relazione alle successive disposizioni che risultano impugnate (articoli 37, 38 e 39 della medesima legge regionale), i giudici costituzionali osservano che la materia degli usi civici è stata trasferita alle regioni solo con riferimento alla competenza legislativa sull'esercizio delle funzioni amministrative, con esclusione di aspetti squisitamente civilistici, specie se relativi a profili dominicali.

Gli articoli impugnati disciplinano ipotesi di permuta, trasferimento e perdita di conformazione fisica e destinazione funzionale dei beni civici, ipotesi che travalicano le previsioni di possibilità di "sclassificazione" previste dalla legge 1766/1927 e dal R.D. 332/1928.

In particolare, oltre a concretarsi in disposizioni non precedute da intese, limitano la discrezionalità dell'autorità statale nell'autorizzare la sdemanializzazione (la stessa Corte assimila i procedimenti di sdemanializzazione e sclassificazione, per cui risulta lecito utilizzare questo termine) alla valutazione degli aspetti paesaggistici che siano connessi con l'utilizzo civico del bene, con esclusione di ulteriori aspetti e valori paesaggistici.

Queste disposizioni vengono dichiarate incostituzionali per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, dunque ancora una volta la pronuncia presidia le prerogative statali in materia di tutela ambientale, affrontando solo incidentalmente la questione della lesione delle competenze dello Stato in materia privatistica.

Un altro *obiter* interessante è quello relativo ad una norma dell'articolo 39 della l.r. Sardegna 11/2017, che istituisce un potere sostitutivo ministeriale, questione appena accennata, sia nella parte in fatto che in quella in diritto della sentenza: benché tale istituzione sia giudicata costituzionalmente illegittima, la pronuncia non si spinge ad invocare la lettera g) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che vieta alla legge regionale di attribuire nuove competenze ad organi statali.