

Sentenza: 29 novembre 2021, n. 24 del 2022

Materia: tutela del paesaggio – edilizia – urbanistica - governo del territorio

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Parametri invocati: articoli 9, 117, commi primo, secondo lettere m) e s), Costituzione, principio di leale collaborazione e articolo 3, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

Oggetto: articoli. 1; 2; 3; 4, comma 1, lettere a), b), c), numeri 1) e 2), g), h) e i); 5, comma 1, lettere b) e i); 6; 7; 8; 9, comma 1, lettera b); 11, comma 1, lettere a), b), d), f), g) e h); 12; 13; 14; 15, comma 1, lettera c); 16; 17; 18; 19; 21; 23; 24; 25, comma 1, primo periodo; 26; 27; 28, commi 1 e 3; e 30, comma 2, della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017

Esito:

illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

- 1) articolo 2 della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017);
- 2) articolo 3 della legge regionale della Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui inserisce l'articolo 26-ter, comma 2, nella legge della Regione 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);
- 3) articolo 5, comma 1, lettera b), della legge regionale. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'articolo 31, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, nella parte in cui consente nella fascia costiera nelle zone urbanistiche omogenee B, C, F e G – al di fuori delle tassative eccezioni indicate dal piano paesaggistico regionale – di realizzare gli incrementi volumetrici anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati;
- 4) articolo 5, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che introduce nell'articolo 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 il comma 7-quater, nella parte in cui consente nella fascia costiera – al di fuori delle tassative eccezioni indicate dal piano paesaggistico regionale – di realizzare gli incrementi volumetrici anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati;
- 5) articolo 9, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui abroga l'articolo 34, comma 1, lettera h), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015;
- 6) articolo 11, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 7) articolo. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 8) articolo 14, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 9) articolo 14, comma 1, lettera h), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui aggiunge all'articolo 39, comma 15, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'inciso «senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire»;
- 10) articolo 15, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui abroga l'articolo 40, comma 7, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, introducendo il periodo «Nessuna zona urbanistica omogenea è aprioristicamente esclusa»;
- 11) articolo 16, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;

- 12) articolo 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 13) articolo 18 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 14) articolo 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 15) articolo 21 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 16) articolo 23 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 17) articolo 24 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 18) articolo 25, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 19) articolo 26 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 20) articolo 27 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 21) articolo 30, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui sancisce la prevalenza delle disposizioni della medesima legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 sulle prescrizioni del piano paesaggistico regionale;

non fondata la questione di illegittimità costituzionale in relazione alle seguenti disposizioni:

- 22) articolo 1 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 23) articolo 4, comma 1, lettere a), b), c), numeri 1) e 2), g), h) e i);
- 24) articolo 5, comma 1, lettera b);
- 25) articolo 5, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui introduce il comma 7-bis nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015;
- 26) articolo 5, comma 1, lettera i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui introduce il comma 7-ter nell'art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015;
- 27) articolo 6 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 28) articolo 7 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 29) articolo 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 30) articolo 11, comma 1, lettere b), d), f), g) e h), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 31) articolo 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 32) articolo 14, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui sostituiscono la determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del Consiglio comunale, in riferimento all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale;
- 33) articolo 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui disciplina gli interventi di demolizione e ricostruzione con riguardo ai beni culturali;
- 34) articolo 28, commi 1 e 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella formulazione antecedente alle modificazioni introdotte dall'art. 13, comma 61, lettere a), b) e c), della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale);

inammissibilità delle questioni relative alle seguenti disposizioni:

- 35) articolo 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 36) articolo 14, comma 1, lettera g), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021;
- 37) articolo 16, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Parte ricorrente impugna numerose disposizioni della legge regionale 18 gennaio 2021 n. 1, modificativa di quattro normative (l.r. 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); l.r. 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative); l.r. 28 luglio 2017, n. 16 (Norme in materia di turismo); l.r. 20 ottobre 2016, n. 24 (Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi)), in ambiti relativi all'urbanistica, edilizia e di governo del territorio.

L'asserzione di parte ricorrente è che l'applicazione della disciplina in oggetto e conseguentemente delle disposizioni originarie così novellate, consentirebbe un radicale mutamento in peius del territorio, favorendo un'edificazione massiccia in forza di norme derogatorie alla pianificazione urbanistica e paesaggistica e quindi con importante compromissione della tutela del paesaggio.

Gli articoli censurati sarebbero in palese contrasto con l'esercizio della competenza legislativa riconosciuta alla Regione autonoma Sardegna dallo Statuto speciale (legge costituzionale 16 febbraio 1948, n. 3 e relativo decreto di attuazione del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480) che all'articolo 3, lettera f) attribuisce ad essa la potestà legislativa nella materia edilizia e urbanistica, comprensiva sì, anche della pianificazione del paesaggio, ma comunque tenuta al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali quelle contenute nel 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), ivi comprese quelle relative al tema della pianificazione condivisa e agli obblighi previsti nelle intese stipulate con lo Stato, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione che informa il rapporto con esso.

Il legislatore sardo si sarebbe dovuto attenere, nell'esercizio della propria potestà legislativa statutaria nella materia edilizia e urbanistica ai vincoli derivanti dalla competenza esclusiva statale nella materia della conservazione ambientale e paesaggistica per gli interessi generali ad essa sottostanti.

Altri parametri invocati sono gli articoli 9 e 117 commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio del 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14, e secondo, lettera s), articolo 3 per violazione del canone di ragionevolezza, articolo 117, secondo comma, lettera l, ordinamento civile e articolo 117, secondo comma, lettera m) di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La Regione Sardegna, preliminarmente eccepisce la tardività del ricorso governativo, ritiene inammissibili e infondate le censure avanzate, sia perché essa avrebbe esercitato la potestà legislativa esclusiva riconosciutale in materia dell'urbanistica e della tutela del paesaggio, sia perché, sarebbero inconferenti i parametri invocati degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, poiché il primo, non sarebbe afferente al riparto di competenze e quanto al secondo, non si applicherebbe alle Regioni a statuto speciale.

Inoltre, altre leggi dal contenuto analogo, di Regioni a statuto ordinario, non sarebbero state impugnate e molte delle disposizioni menzionate nel ricorso non potrebbero essere qualificate come norme fondamentali di riforma economico-sociale e pertanto, vincolare la potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna.

La Corte, quanto all'eccezione preliminare di parte resistente sulla tardività del ricorso, richiama, a partire dall'articolo 127 primo comma della Costituzione, le disposizioni relative alla proposizione del ricorso dettate dagli articoli 19 e 31 della legge n. 87 del 1953 che danno rilievo, per valutare la tempestività dell'atto di impugnazione, al solo atto di notificazione per cui il ricorso risulta tempestivamente notificato e quindi il giudizio instaurato correttamente nei termini. La Corte respinge preliminarmente le eccezioni generiche di inammissibilità, precisando che il ricorso governativo indica i vari parametri costituzionali che si ritengono violati, al fine di evidenziare analiticamente l'assunto principale, cioè della violazione dei limiti della potestà legislativa spettante alla Regione Sardegna dallo statuto speciale, e rinvia l'esame specifico di esse in relazione al merito delle singole disposizioni impugnate, per le quali peraltro la Regione ha puntualmente riproposto le stesse eccezioni.

In tema di acquiescenza, eccezione formulata da parte resistente, in quanto altre leggi regionali di contenuto analogo non sono state impugnate, la Corte richiama la propria giurisprudenza (sentenza n. 87 del 2019), secondo la quale l'acquiescenza *non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate*, in quanto l'ammissibilità dell'impugnazione deve essere valutata in relazione alle singole leggi, solo per ciò che attiene alla tempestività e interesse a ricorrere.

Un gruppo di disposizioni è censurato per il contrasto con le prescrizioni statali in materia di edilizia e urbanistica, che si configurano quali norme fondamentali di riforma economico-sociale e rappresentano pertanto un limite alla competenza primaria nella stessa materia riconosciuta dall'articolo 3, lettera f), dello Statuto speciale per la Sardegna. Viene premessa la ricostruzione del quadro normativo generale da cui si ricavano i principi informativi alla luce dei quali si procede alla comparazione per lo scrutinio di legittimità.

L'esercizio della competenza primaria nella materia sopracitata deve in ogni caso rispettare il portato delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale nello specifico dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)). Le norme richiamate nel ricorso sono esplicative del *contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza* (sentenza n. 198 del 2018), così come deve riconoscersi la stessa valenza a quelle relative alla tutela ambientale, che la normativa statale assicura mediante la redazione dei piani paesaggistici.

La disciplina regionale ascrivibile alla materia edilizia contenuta nell'articolo 26 bis della l.r. n. 8 del 2015, così come modificato dall'articolo 2 della l.r. n.1 del 2021, , consentendo una proroga al 31 dicembre 2023 della disciplina derogatoria, già prevista fino al 31 dicembre 2020, per permettere in zone agricole il completamento di costruzioni per le quali il titolo edilizio è divenuto inefficace, in quanto è intervenuta una disciplina pianificatoria incompatibile, si pone in contrasto con l'articolo 15 del d.P.R. n. 380 del 2001. La disposizione statale commina la decadenza del titolo edilizio nell'ipotesi di superamento dei termini per l'ultimazione dei lavori e impone, per le opere ancora da eseguire, il rilascio di un nuovo titolo, disciplinando nel dettaglio le ipotesi di efficacia temporale, quindi anche di proroga e di decadenza del titolo edilizio, nonché l'espressa decadenza di esso quando vi sia l'entrata in vigore «*di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio*». Il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale, del cui vincolo la Regione autonoma Sardegna avrebbe dovuto tener conto nell'esercizio della sua potestà legislativa primaria, risiede proprio nel fatto che la normativa statale detta standard uniformi per un ordinato governo del territorio in tutte le regioni, con la previsione specifica di un arco temporale di validità del permesso di costruire.

La modifica, soppressiva della sola parola non, introdotta dall'articolo 11, comma 1, lettera a), della l.r. n. 1 del 2021, all'articolo 36 della l.r. n. 8 del 2015 sostanzialmente consente che anche i volumi oggetto di condono edilizio siano computati nella determinazione del volume urbanistico al quale commisurare l'incremento volumetrico. Tale previsione è posta, ad avviso di parte ricorrente, in violazione con le norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute in molteplici disposizioni statali: nell'articolo 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), negli articoli 2-bis e 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sulle previsioni dell'articolo 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e nell'articolo 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Il dettato degli articoli sopracitati è uniforme nel vietare di considerare gli abusi edilizi ai fini del godimento delle premialità volumetriche.

Nel 2009 Governo, Regioni ed enti locali hanno raggiunto e stipulato un'intesa volta a favorire iniziative per il rilancio dell'economia, per cui queste ultime si sono impegnate a regolamentare interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale, con finalità di miglioramento della qualità architettonica e dell'efficienza energetica, fermo restando che gli interventi edilizi non possono riferirsi a edifici abusivi ovvero ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta. Nel 2011, l'articolo 5, comma 9, del d.l. n. 70

conferisce rango legislativo ai contenuti della pregressa intesa e affida alle Regioni il compito di approvare leggi finalizzate a incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, con la previsione che gli interventi di demolizione e ricostruzione abbiano riconosciuta di una volumetria aggiuntiva come misura premiale, al comma 10 l'articolo 5 precisa che gli interventi consentiti non possono riferirsi a edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta, *«con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria»*.

La Corte evidenzia le differenze tra legislazione statale e la disposizione regionale impugnata, al fine di chiarire la portata dell'interpretazione restrittiva sottostante al concetto di premialità volumetriche, in linea con la volontà del legislatore che nel tempo e quindi nel susseguirsi di normative in materia ha sempre disconosciuto vantaggi in caso di abuso edilizio.

Il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017). Il titolo in sanatoria invece presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017). L'opzione legislativa regionale è in contrasto con la normativa statale soprarichiamata, che deve considerarsi norma fondamentale di riforma economico-sociale, *data l'ampiezza degli obiettivi perseguiti, l'incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica e la stessa scelta di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nel definire i tratti essenziali dell'intervento riformatore*.

L'articolo 17 della l.r. n. 1 del 2021, proroga alcuni termini della legislazione regionale attuativa del "Piano casa", contenuti negli articoli 34, comma 1, lettera b), 37, comma 1, e 41, comma 4, della l.r. n. 8 del 2015.

Le proroghe previste del comma 1, consentirebbero di eseguire interventi previsti dal "Piano casa" per altri sei anni rispetto al termine iniziale, previsto all'entrata in vigore della l.r. n. 8 del 2015. Tali proroghe sarebbero in contrasto sia *«con il carattere straordinario ed eccezionale della normativa del piano casa»*, nonché caratterizzato da un'efficacia retroattiva, sia in contrasto con il divieto di sanatoria ex post sancito dall'art. 167 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).

Le proroghe previste al comma 2, consentirebbero l'applicazione fino al 31 dicembre 2023 delle disposizioni del secondo "Piano casa" della Sardegna, prorogando il termine del 31 dicembre 2020, già in precedenza prorogato e impugnato con ricorso di fronte alla Corte, ricorso dall'esito di inammissibilità in quanto le censure avanzate non erano state ritenute idonee nell'illustrarne il fondamento (sentenza n. 170 del 2021). Nella sentenza citata era stato evidenziato dalla Corte che *«[i]l prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo»*, rilievo ribadito nel caso de quo, che prevede un'ulteriore proroga per un tempo considerevole della stessa disciplina appunto derogatoria. Questa, la l.r. n. 8 del 2015, aveva inizialmente un preciso termine di vigenza fino al 31 dicembre 2016, successivamente a più riprese prorogato e da ultimo fino al 31 dicembre 2023. Per la Corte, è proprio *l' indefinito succedersi delle proroghe, ancorate all'entrata in vigore di una nuova legge regionale sul governo del territorio o a termini di volta in volta differiti, che interferisce con la tutela paesaggistica*. Il legislatore regionale, contravvenendo alla pianificazione urbanistica, autorizza aumenti volumetrici senza una normativa che dovrebbe, anche nei suoi stessi auspici, organicamente regolamentare gli interventi edilizi da potersi fare, che invece risultano parcellizzati e posti in dispregio anche in relazione alla co pianificazione paesaggistica con lo Stato, perciò la Corte ravvisa il vizio di illegittimità costituzionale per violazione della normativa interposta costituita dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, che costituisce limite e vincolo anche all'esercizio della competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia.

Anche l'articolo 18 della l.r. n.1 del 2021, norma transitoria in tema del rilascio di titoli abilitativi, rientra nella proroga, più volte reiterata del Piano casa, prevedendo l'applicazione immediata della disciplina che consente gli aumenti volumetrici con efficacia retroattiva, è da considerarsi in contrasto con i principi relativi alla pianificazione paesaggistica.

L'articolo 19 della l.r. n. 1 del 2021 è censurato per violazione dell'articolo 3 dello statuto speciale, in quanto contrasterebbe con le norme di grande riforma economico-sociale costituita dall'articolo 34-bis t.u. edilizia. La normativa statale prevede in tema di tolleranze edilizie, un limite più contenuto (2 per cento) rispetto a quello fissato dal legislatore regionale (5 per cento), dettando una disciplina più rigorosa per gli immobili tutelati e non attribuisce alcun rilievo all'affidamento nella conservazione di una situazione di fatto abusiva, come invece la disposizione impugnata dispone con le modifiche introdotte con l'aggiunta dei commi 1-ter e 1-quater all'art. 7-bis della legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative). La Corte, analiticamente e comparativamente esaminate le disposizioni regionali e quelle statali, rileva differenze sostanziali che non possono essere ricondotte ad una *mera implementazione di disciplina di favore* come affermato da parte resistente, bensì ad una violazione, anche in questo caso, di norme fondamentali di riforma economico sociale, quali le prescrizioni statali contenute nell'articolo 34-bis t.u. edilizia per il tutto il territorio nazionale.

L'articolo 21 della l.r. n. 1 del 2021, aggiunge il comma 1-bis all'articolo 16 della l. r. n. 23 del 1985 in tema di accertamento di conformità, disponendo che il permesso di costruire o l'autorizzazione all'accertamento di conformità possano essere ottenuti *«qualora gli interventi risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda»*. Tale disciplina vale *«ai soli fini amministrativi»* e restano dunque impregiudicati *«gli effetti penali dell'illecito»*. Si è quindi in presenza di una deroga del principio di doppia conformità, principio cardine per il governo del territorio. La Corte, richiamato il contenuto dell'articolo 36 t.u. edilizia in tema di permesso a sanatoria e la sentenza n. 68 del 2018, ritiene il principio di doppia conformità affermato nella disposizione citata riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, per cui valuta che il legislatore regionale con la previsione della conformità alla sola disciplina vigente al tempo della presentazione della domanda, abbia disatteso illegittimamente l'ambito applicativo della sanatoria in quanto la rilevanza della doppia conformità, non si esaurisce nelle sue implicazioni sugli illeciti.

Un gruppo di disposizioni è censurato per violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente, in quanto il legislatore regionale avrebbe derogato alle prescrizioni per il piano paesaggistico, in un iter di co pianificazione iniziato nel 2006 con l'approvazione del piano relativo alle sole zone costiere e peraltro non ancora concluso compiutamente, non ostante gli impegni assunti e vincolanti in un protocollo d'intesa tra il Presidente della Regione autonoma della Sardegna e il Ministro per i beni e le attività culturali, del 19 febbraio 2007, a cui sono seguiti decreti attuativi. Questi, prevedono un percorso per la pianificazione condivisa estesa all'intero territorio regionale e si prefiggono l'obiettivo di definire le modalità operative, i cronoprogrammi e i contenuti tecnici per lo svolgimento delle attività di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico regionale dell'ambito costiero e per l'elaborazione del piano paesaggistico regionale dell'ambito interno, all'insegna di un coinvolgimento diretto e continuo delle due amministrazioni e di una costante collaborazione istituzionale. La Corte, preliminarmente all'esame di merito delle singole disposizioni impuginate, in via generale ricostruisce l'assetto del riparto delle competenze in tema di tutela dell'ambiente, nella cui complessità rientra anche il paesaggio in quanto *«territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni»* (art. 131, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004), e, in particolare, caratterizzato dalla finalità di preservare *«quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali»* (art. 131, comma 2). Il sistema della pianificazione

paesaggistica, che deve essere salvaguardato nella sua impronta unitaria e nella sua forza vincolante, in quanto rappresenta attuazione dell'articolo 9 Costituzione ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, si applica anche alle regioni speciali, le cui potestà statutarie sono riconosciute espressamente dall'articolo 8 del Codice. La Corte ripercorre altresì l'iter delle attribuzioni alla Regione Sardegna delle funzioni amministrative nelle materie, edilizia e urbanistica, di cui ha la potestà legislativa primaria. Fra le funzioni amministrative trasferite che attengono all'urbanistica, ma che possono incidere anche sulla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, deve considerarsi *«la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497»*. Nel d.lgs. n. 42 del 2004, che ha sostituito la suddetta disciplina, il richiamo è stato costantemente interpretato nel senso che esso concerne i piani paesaggistici (sentenza n. 257 del 2021), fermo restando il vincolo per la Regione al rispetto del principio di co pianificazione, nelle ipotesi disciplinate dall'articolo 135, comma 1, terzo periodo, e in quelle contemplate dalle intese fra le parti, ai sensi degli articoli 143, comma 2, e 156, comma 3 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La Corte richiama la propria giurisprudenza, secondo cui la prevalenza della pianificazione paesaggistica *«integra una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un surplus di tutela e non un regime peggiorativo»* (sentenza n. 251 del 2021). Perciò la Corte, nel delineare il quadro sia normativo sia dei principi ai quali deve essere improntata la legislazione regionale, espressamente afferma che *la deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico travalica i limiti della potestà legislativa che l'articolo 3, lettera f), dello Statuto attribuisce alla Regione autonoma Sardegna nella materia edilizia e urbanistica e con riguardo ai soli profili di tutela paesistico-ambientale che a tale materia siano indissolubilmente legati*. Non è pertanto consentita alcuna deroga allo standard di tutela del paesaggio, così come delineato e motivato dalla Corte, che richiama anche il principio di leale collaborazione che ispira l'iter di co pianificazione descritto in precedenza, per cui al legislatore regionale non è consentito in alcun modo derogare alle prescrizioni del piano paesaggistico, senza una previa rideterminazione dei suoi contenuti con lo Stato.

Alla luce della premessa sull'assetto normativo e dei principi enucleati dall'insieme delle disposizioni, la Corte esamina le disposizioni impugnate, partendo dall'articolo 30, comma 2 della l.r. n. 1 del 2021, che dispone la prevalenza con valenza generale e assoluta, delle norme contenute nella legge in questione *«sugli atti di pianificazione, anche settoriale, sugli strumenti urbanistici generali e attuativi e sulle altre vigenti disposizioni normative regionali»*, quindi con deroga espressa anche al piano paesaggistico regionale, sull'assunto di parte resistente che la deroga sia espressione della potestà legislativa esclusiva nella materia di tutela del paesaggio.

Per la Corte, la deroga alla pianificazione paesaggistica regionale dettata all'articolo 30 della l. r. n. 1 del 2021, oltre ad andare al di là della potestà legislativa esercitabile (articolo 3 dello statuto) è palesemente illegittima per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione perché *investe il nucleo essenziale della tutela del paesaggio, affidata alle puntuali prescrizioni del piano regionale*.

Altre disposizioni (articolo 3, articolo 5, comma 1, lettera b, articolo 9, comma 1, lettera b), articolo 13, articolo 14, comma 1, lettera d), lettera h), articolo 16, comma 1, lettera a), articolo 25, articolo 26, articolo 27) sono dichiarate illegittime per gli stessi parametri dalla Corte, in quanto ritenute derogatorie e in contrasto con le prescrizioni del piano paesaggistico regionale. La disamina nel dettaglio di quest'ultimo, nonché del contesto delle disposizioni a cui questo rinvia (norme tecniche di attuazione, ivi comprese quelle relative al piano di assetto idrogeologico correlate a profili di tutela del paesaggio, adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al piano), nel raffronto con gli articoli impugnati, evidenzia come il contenuto di essi sia sostanzialmente derogatorio ai vincoli sovraordinati connaturati al piano e da questo imposti, per cui va ad incidere sulla tutela del paesaggio nella sua dimensione storica e culturale, in quanto dal meccanismo di

deroghe e condizioni apparentemente in linea con il piano paesaggistico regionale, scaturisce in realtà un aumento della possibilità di edificare (trasferimento di volumi, crediti volumetrici) che conduce a una riduzione *della tutela del valore primario e assoluto sancito dall'art. 9 Cost.*, perché il legislatore regionale *consente deroghe in peius allo standard di tutela che il piano ha individuato per preservare l'assetto identitario del paesaggio, nella sua valenza insieme storica ed estetica.*

E' dichiarato parzialmente illegittimo l'articolo 15, comma 1, lettera c), della l. r. n. 1 del 2021, che modifica l'articolo 40 della l. r. n. 8 del 2015, in tema di programmi integrati di riordino urbano, che prevede che nessuna zona urbanistica omogenea sia *«aprioristicamente esclusa»* dall'ambito di applicazione dei programmi integrati di riordino urbano. Prima della modifica, l'articolo 40, comma 7, secondo periodo, della legge sopracitata, disponeva l'esclusione dall'ambito di tali programmi i centri di antica e prima formazione e le zone urbanistiche omogenee E (zone agricole) e H (zone di salvaguardia ambientale). I programmi di riordino hanno l'obiettivo di riqualificare gli ambiti urbani e le periferie caratterizzati dalla presenza di una pluralità di funzioni e di tessuti edilizi disorganici, incompiuti, parzialmente utilizzati o degradati, per favorire il miglioramento della qualità abitativa. La modifica introdotta, prevedendo che nessuna zona sia aprioristicamente esclusa, va ad includere zone che hanno indubbia rilevanza culturale e paesaggistica, che quindi sono sotto tutela specifica del piano paesaggistico regionale, tutela che viene sostanzialmente ridotta con la previsione dell'applicabilità dei programmi di riordino.

Sono dichiarati illegittimi gli articoli 23 e 24 della l.r. n.1 del 2021 per violazione dei parametri invocati costituiti dall'articolo 3 dello statuto speciale e articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), poiché entrambi prevedendo, in assenza di autorizzazione paesaggistica, temporanee aree di sosta di per caravan e campeggi a basso indice di impatto paesaggistico, si pongono in contrasto con il piano paesaggistico regionale, con le norme tecniche di attuazione di esso e con la disciplina d'uso della fascia costiera, considerata nel citato piano come un *bene paesaggistico d'insieme e come tale risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, assoggettata a pianificazione e gestione integrata.*

La Corte procede all'esame nel merito di altre disposizioni della disciplina regionale che non rientrano nella deroga espressa, di cui all'articolo 30, alle previsioni del piano paesaggistico, affermando che *in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti* e in coerenza con la propria giurisprudenza secondo la quale, in assenza di una deroga esplicita alle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, occorre procedere nella verifica della fondatezza delle questioni di illegittimità avanzate dal ricorrente, con un'interpretazione che sia in termini compatibili e di coerenza con le dettagliate prescrizioni in termini di tutela del paesaggio non dovendosi necessariamente presumere che siano eluse le vincolanti prescrizioni, ma bensì valutare se la disciplina regionale nella futura applicazione, sostanzialmente ne riconosca il valore cogente.

L'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2021, sostituisce l'art. 26 della l.r. n. 8 del 2015 in tema di salvaguardia dei territori rurali, supera il vaglio di costituzionalità, in quanto, oltre a non derogare al piano paesaggistico regionale, contiene espressa previsione del rispetto di quanto statuito dal decreto del Presidente della Giunta regionale 3 agosto 1994, n. 228, che persegue l'obiettivo di salvaguardare il suolo e il paesaggio (art. 1, lettera a) e contiene norme restrittive per l'edificazione nelle zone agricole con riguardo sia alla tipologia di costruzioni ammissibili (art. 3, comma 1) sia agli indici massimi da applicare (art. 3, comma 2) e agli interventi consentiti (art. 4) e infine all'articolo 11, comma 2, rinvia al decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica n. 2266/U del 1983, che all'articolo 4, disciplina i limiti di densità edilizia nelle diverse zone omogenee, nell'osservanza della normativa statale dell'articolo 7 del d.m. n. 1444 del 1968.

Per la Corte non è fondato l'assunto prospettato da parte ricorrente per gli articoli 4, 6, 7, 11, 12 della l.r. n. 1 del 2021, secondo cui questi consentono incrementi volumetrici generalizzati rispetto alle previsioni del piano paesaggistico regionale e potenzialmente in deroga ad esso. Il minuzioso esame delle disposizioni impugnate non consente di ritenere superate le prescrizioni imposte dal piano paesaggistico regionale e dalle norme interposte del codice dei beni culturali e del

paesaggio a cui gli interventi previsti dalle disposizioni contestate dovranno conformarsi, dato il carattere immediatamente vincolante di esse, nonché delle disposizioni regionali articoli 34, 36, 38 della l.r. n. 8 del 2015 che pongono precise condizioni di ammissibilità e prescrivono requisiti puntuali allo scopo di garantire un inserimento coerente nel paesaggio. Alla interpretazione sistematica delle disposizioni si affianca quella finalistica della disciplina che persegue lo scopo precipuo della riqualificazione ambientale e paesaggistica, per cui sono previste particolari cautele sulle aree di localizzazione per il trasferimento dei volumi e sulle demolizioni degli edifici inclusi nel centro di prima e antica formazione.

L'articolo 28 della l.r. n. 1 del 2021, viene esaminato dalla Corte nella formulazione originaria e non quella modificata dalla l.r. n. 17 del 2021, per valutare la fondatezza della questione sulla prospettata ridotta tutela paesaggistica per le zone umide e la disposizione supera il vaglio di costituzionalità, poiché dalla ricostruzione sistematica delle disposizioni in tema, in realtà il vincolo paesaggistico della fascia di rispetto dei 300 metri dalla linea di battigia per le zone umide costituisce un ripristino di maggior tutela e non di compromissione di essa, in aderenza al dettato della Corte che con la sentenza n. 308 del 2013 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), che escludeva il riferimento alla fascia di rispetto dei 300 metri dalla battigia per le sole zone umide, con la conseguente *«riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici»*.

La Corte accoglie la prospettazione di parte resistente sull'inammissibilità delle censure avanzate relativamente ad alcuni articoli della l.r. n. del 2021, in quanto, richiamata la propria giurisprudenza già citata (sentenza n. 170 del 2021, è onere di parte ricorrente individuare non solo le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, *ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con una argomentazione sufficientemente chiara e completa*.