

Sentenza: 20 ottobre 2021, n. 257

Materia: Paesaggio

Parametri invocati: articoli 3, 9, 117, commi primo (in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848) e secondo, lettera s), della Costituzione, nonché principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale).

Esito: fondatezza del ricorso per violazione del principio di leale collaborazione.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale).

La normativa è impugnata in quanto eccederebbe "l'ambito della competenza statutaria della Regione autonoma della Sardegna" e contrasterebbe con gli artt. 3, 9, 117, commi primo - quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 -, e secondo, lettera s), della Costituzione.

Sarebbe inoltre violato il principio di leale collaborazione.

Il ricorrente ha chiesto di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 e di valutare la necessità di estendere la declaratoria di illegittimità costituzionale anche all'art. 2 della medesima legge regionale, poiché privo di presupposto e quindi inapplicabile poiché le disposizioni impuginate sono legate da un nesso inscindibile.

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 esclude la pianificazione congiunta per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), con riguardo ai beni diversi da quelli di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), 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, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), che, all'art. 2, comma 1, lettera e), ha sostituito l'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, il piano paesaggistico regionale relativo al primo ambito omogeneo e le relative norme tecniche di attuazione (NTA), approvati con il decreto del Presidente della Giunta regionale 7 settembre 2006, n. 82, si interpretano nel senso che "sono in ogni caso sottratti alla pianificazione congiunta tra Regione autonoma della Sardegna e Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo" alcuni beni.

Il legislatore regionale identifica, al comma 1 dell'art. 1, i beni sottratti alla pianificazione congiunta nelle seguenti categorie:

- la fascia costiera di cui all'art. 17, comma 3, lettera a), NTA, come definita dall'art. 19 e disciplinata dall'art. 20 delle medesime NTA (lettera a);
- i beni identitari di cui all'art. 2, comma 1, lettera e), NTA, così come definiti dall'art. 6, comma 5, e disciplinati dall'art. 9 delle medesime NTA (lettera b);
- le zone agricole, l'edificato in zona agricola di cui all'art. 79 NTA e l'edificato urbano diffuso regolato dall'art. 76 NTA (lettera c).

L'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 si occupa specificamente della disciplina di un bene paesaggistico, la fascia costiera, che il legislatore regionale, con il comma 1, ha inteso sottrarre all'obbligo di pianificazione condivisa.

La disposizione in esame esclude dal divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie "ogni opera il cui procedimento di realizzazione, con riferimento alla data di approvazione del PPR, si trovi a uno stadio di avanzamento nel quale è in corso la procedura di valutazione di impatto ambientale e le opere che si trovino a uno stadio più avanzato". Peraltro, l'esclusione si applica anche quando siano apportate all'opera varianti, purché non mutino le caratteristiche generali e identificative dell'intervento.

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 trae un corollario dalla disposizione di carattere generale racchiusa nel comma 2 e regola in maniera particolareggiata l'asse viario Sassari-Alghero e la realizzazione nello sviluppo geometrico a quattro corsie del lotto n. 1, che definisce come infrastruttura determinante per assicurare lo sviluppo sostenibile del territorio, dotata di carattere strategico e contraddistinta da preminente interesse nazionale e regionale. Anche a tale infrastruttura si applicano le deroghe al divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie, poiché la sua progettazione a quattro corsie a tutti gli effetti coincide, nelle sue caratteristiche generali e identificative, con quella già sottoposta con esito favorevole alle pregresse valutazioni di impatto ambientale e autorizzazioni paesistico-ambientali.

La Corte ricostruisce contesto normativo in cui le disposizioni impugnate si collocano.

Le questioni sollevate si inquadrano nel complesso e tuttora incompiuto percorso di adeguamento della pianificazione paesaggistica regionale, che la Corte ripercorre come segue.

La Giunta regionale, con delibera del 5 settembre 2006, n. 36/7, ha approvato in via definitiva il piano paesaggistico, relativo alle zone costiere (primo ambito omogeneo) e il Presidente della Giunta regionale, con decreto del 7 settembre 2006, n. 82, ai fini dell'entrata in vigore del piano, ne ha disposto la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna.

Il 19 febbraio 2007, il Presidente della Regione autonoma della Sardegna e il Ministro per i beni e le attività culturali hanno stipulato un protocollo di intesa e si sono impegnati, per un verso, a completare la pianificazione paesaggistica regionale nel rispetto delle disposizioni del Codice e della legge n. 14 del 2006 entro un anno dalla stipulazione del protocollo (art. 3) e, per altro verso, a provvedere congiuntamente alla verifica e all'adeguamento periodico della pianificazione paesaggistica regionale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 143, comma 3, ultimo periodo, del Codice (art. 4).

L'art. 143, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo vigente al momento della sottoscrizione del protocollo, consentiva alle Regioni, al Ministero per i beni e le attività culturali e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. Il contenuto del piano elaborato congiuntamente formava oggetto di apposito accordo preliminare, chiamato altresì a stabilire i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano (ultimo periodo).

Specularmente, l'art. 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 63 del 2008, accordava alle Regioni e al Ministero la facoltà di stipulare intese per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Il contenuto del piano adeguato formava oggetto di accordo preliminare tra Regione e Ministero.

Il 1° marzo 2013, Regione e Ministero hanno sottoscritto un disciplinare attuativo, approvato dalla Giunta regionale e volto a 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.

Tale disciplinare espressamente richiama nelle sue premesse il protocollo di intesa del 19 febbraio 2007 e, all'art. 2, conferma la volontà delle parti di proseguire nelle attività di pianificazione paesaggistica nelle forme e contenuti previsti dal protocollo e quindi per l'intero territorio regionale.

Per quel che riguarda, in particolare, la verifica e l'adeguamento del piano paesaggistico dell'ambito costiero, l'art. 3 specifica le modalità di svolgimento congiunto di tali attività e l'art. 4 tratteggia un cronoprogramma delle attività necessarie.

Queste ultime, sia con riguardo all'elaborazione del piano delle aree interne sia con riguardo alla verifica e all'adeguamento del piano delle aree costiere, sono improntate al coinvolgimento diretto e continuo delle strutture e competenze tecniche e giuridiche delle due Amministrazioni, all'insegna della collaborazione istituzionale (art. 8) che si dispiega nell'ambito di un comitato tecnico istituito ad hoc (art. 9).

Il disciplinare attuativo del 1° marzo 2013 è stato aggiornato il 18 aprile 2018, con un atto che reitera il richiamo al protocollo di intesa del 19 febbraio 2007 e ribadisce l'intenzione di completare la verifica e l'adeguamento del piano paesaggistico regionale delle aree costiere e l'elaborazione del piano paesaggistico regionale delle aree interne.

Il nuovo disciplinare attuativo, in particolare, rimodula i tempi originariamente indicati per le attività di verifica e di elaborazione e rivede la composizione del comitato tecnico per la collaborazione istituzionale.

L'art. 4 disciplina le attività congiunte di verifica e di adeguamento e stabilisce che Regione e Ministero sottoscrivano l'accordo sul piano paesaggistico delle zone costiere, prima dell'approvazione definitiva dell'atto di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico da parte della Giunta regionale.

Le questioni al vaglio della Corte si intersecano anche con l'evoluzione della normativa statale in tema di pianificazione paesaggistica.

In seguito alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 63 del 2008, l'art. 143, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio rafforza la facoltà di stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. In virtù del novellato art. 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 le intese possono riguardare anche lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici.

Le intese previste, tanto per l'elaborazione, quanto per la verifica e per l'adeguamento dei piani paesaggistici, possono essere modulate in termini flessibili dalle parti, ma devono rispettare le condizioni insuperabili stabilite dall'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, che prescrive l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Ministero e Regioni per i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d).

La pianificazione condivisa si impone per gli immobili e per le aree dichiarati di notevole interesse pubblico in quanto bellezze naturali (art. 143, comma 1, lettera b), per le aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 come i territori costieri, i fiumi, i torrenti, le montagne, i parchi (art. 143, comma 1, lettera c), e, infine, per gli ulteriori immobili e per le aree specificamente individuati in base all'art. 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici (art. 143, comma 1, lettera d, che richiama l'art. 134, comma 1, lettera c).

L'art. 134, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004, nell'originaria versione, includeva tra i beni paesaggistici gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani previsti dagli artt. 143 e 156.

Il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), già applicabile quando è stato approvato il piano paesaggistico della Regione autonoma Sardegna, ha richiesto, in senso restrittivo, che gli immobili e le aree sottoposti a tutela fossero anche tipizzati e individuati.

Il d.lgs. n. 63 del 2008 ha introdotto il più pregnante requisito della specifica individuazione dei beni in conformità all'art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio: i beni paesaggistici,

oltre a essere specificamente individuati, devono soddisfare le condizioni stabilite dall'art. 136 e devono presentare, pertanto, i caratteri tipici delle "bellezze naturali".

Il piano paesaggistico deve essere aggiornato e rivisto nel contesto della procedura di adeguamento, secondo le scansioni delineate dagli artt. 143 e 156 cod. beni culturali, che fa salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome e contempla anche la facoltà di stipulare intese tra Regioni e Ministero.

Tale procedura, nel prescrivere una revisione organica, persegue l'obiettivo di preservare la complessiva efficacia della pianificazione paesaggistica, strumento esso stesso funzionale alla salvaguardia più ampia ed efficace dell'ambiente e del paesaggio e dei molteplici interessi di risalto costituzionale che convergono nella tutela riconosciuta dall'art. 9 Cost. (sentenza n. 124 del 2021, punto 5.5.3. del Considerato in diritto).

Alle previsioni dettate a tale riguardo dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, in quanto coesistenti all'esigenza di garantire l'impronta unitaria e la prevalenza della pianificazione paesaggistica, si deve conformare la Regione autonoma Sardegna nell'esercizio della potestà legislativa attribuita dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

Il ruolo basilare della procedura di adeguamento è confermato dalla stessa normativa che la Regione autonoma Sardegna ha dettato in merito all'aggiornamento del piano (art. 11 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, recante "Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo"), allo scopo di rafforzarne il ruolo di principale strumento della pianificazione territoriale regionale, nella prospettiva di un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio (art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8, recante "Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale").

La disciplina impugnata si discosta dai principi richiamati con riguardo a punti salienti, che investono la transizione al nuovo sistema di tutela, incentrato sulla specifica individuazione dei beni paesaggistici, secondo i requisiti tipizzati dall'art. 136 cod. beni culturali; transizione che proprio un'ordinata procedura di adeguamento avrebbe dovuto governare, mediante l'approfondita valutazione dei beni paesaggistici già individuati in base alla normativa originaria e la verifica della rispondenza di tali beni ai caratteri oggi prescritti dal legislatore statale, secondo un'evoluzione che precisa e chiarisce, senza sconfessarlo in radice, l'assetto previgente.

La normativa denunciata, in tutte le previsioni in cui si articola, attua un adeguamento del piano delle aree costiere con modalità che deviano dal percorso tracciato dagli artt. 143 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, in un quadro di regole poi specificato nelle sue concrete linee operative dalle intese intercorse tra le parti, in armonia con il principio di leale collaborazione.

Tali intese prendono le mosse dal protocollo del 19 febbraio 2007, provvisto di una chiara portata vincolante alla luce dell'univoco richiamo all'impegno delle parti, ma non si esauriscono in tale atto formale. Esse si dipanano attraverso una serrata interlocuzione, che si è svolta anche in tempi recenti, come la difesa statale non ha mancato di rilevare nel porre in risalto la peculiarità delle odierne questioni.

All'adeguamento condiviso del piano hanno dato impulso, tra l'altro, i disciplinari attuativi del 1° marzo 2013 e del 18 aprile 2018, approvati anche dalla Giunta, particolareggiati nel descrivere le modalità congiunte delle operazioni di verifica e di adeguamento, in coerenza con il quadro delineato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'adeguamento unilaterale del piano paesaggistico al mutato contesto normativo, in quanto dissonante rispetto al percorso prefigurato dal legislatore statale e puntualizzato dalle parti in armonia con le previsioni del Codice di settore, contravviene dunque al principio di leale collaborazione, il cui rilievo è confermato dal legislatore statale come norma di grande riforma economico-sociale che vincola l'autonomia speciale.

Restano assorbite le altre censure formulate dal ricorrente e concernenti la violazione degli artt. 3, 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020.

Resta privo di oggetto l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020, che regola l'entrata in vigore della norma dichiarata costituzionalmente illegittima.