

Sentenza: 30 novembre 2021, n. 26 del 2022

Materia: Ambiente

Parametri invocati: artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), artt. 116, 117, secondo comma, lettera s), 127, 134 e 136 della Costituzione e art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna).

Giudizio: conflitto di attribuzione

Ricorrente: Regione autonoma Sardegna

Oggetto: pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna dell'8 aprile 2021, prot. 11997-P, del 15 aprile 2021, prot. 13167-P, e del 28 maggio 2021, prot. 19529, nonché dei pareri espressi dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro dell'11 maggio 2021, prot. 6889-P, e del 19 maggio 2021, prot. 7466-P e prot. 7467-P

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La ricorrente si duole della condotta tenuta dalle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro, le quali avrebbero disposto «in modo sistematico» la non applicazione 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), modificativa della 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). In particolare, la disapplicazione della legge regionale sarebbe avvenuta sul presupposto della sua impugnazione dinanzi alla Corte ad opera del Governo, senza che l'efficacia della legge stessa sia mai stata sospesa, con conseguente violazione degli artt. 127, 134 e 136 Cost.

Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità prospettata dal resistente, il quale ritiene che la ricorrente abbia impugnato i provvedimenti delle due Soprintendenze «per vizi di violazione di legge e di eccesso di potere, come è noto riservati al giudizio davanti al Giudice Amministrativo», e si sia limitata, con il suo ricorso, a “travestire” i predetti motivi in vizi di legittimità costituzionale.

L'eccezione non è fondata, poiché, diversamente da quanto sostiene il resistente, il conflitto promosso dalla Regione autonoma Sardegna presenta specifico tono costituzionale.

La Corte ribadisce che ciò che rileva, per stabilire se ricorra questo requisito, è che «il ricorrente non lamenti una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (ex plurimis, sentenze n. 28 del 2018, n. 87 del 2015 e n. 52 del 2013)», e ciò «in disparte la possibilità che l'atto oggetto del conflitto possa essere altresì impugnato in sede giurisdizionale» (sentenza n. 22 del 2020). Sicché «per conferire tono costituzionale a un conflitto serve essenzialmente prospettare l'esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, “in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente” (fra le altre, vedi sentenze n. 260 e n. 104 del 2016)» (sentenza n. 259 del 2019; negli stessi termini, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260, n. 104 e n. 77 del 2016, e n.

235 del 2015; sul necessario tono costituzionale del conflitto, tra le più recenti, sentenze n. 224 e n. 57 del 2019, n. 87 del 2015 e n. 137 del 2014).

D'altra parte, la Corte ha ritenuto atto idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione «qualsiasi comportamento significante, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto, in ogni caso, “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima” (sentenza n. 332 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)» (sentenza n. 22 del 2020, e negli stessi termini ordinanza n. 175 del 2020).

Su questi presupposti, si deve riconoscere che ciò che la ricorrente prospetta è la negazione della propria prerogativa costituzionale di ente titolare del potere di adottare leggi, che, ancorché in ipotesi illegittime, producono necessariamente i propri effetti fintanto che non vengano dichiarate tali.

Ricostruite in questi termini le ragioni di censura, la Corte ritiene che correttamente la Regione autonoma Sardegna ha promosso conflitto di attribuzione, prospettando la lesione delle sue competenze costituzionali derivante dalla denunciata disapplicazione da parte delle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale proposto avverso tale legge.

La scelta delle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro, chiamate a esprimere il loro parere su interventi da realizzare in zone paesaggisticamente vincolate, di non applicare la legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 (a sua volta impugnata dal Governo con il ricorso iscritto al n. 22 reg. ric. 2021), lederebbe le attribuzioni costituzionali della Regione, in violazione, tra gli altri, degli artt. 127, 134 e 136 Cost. La legge regionale citata consente la realizzazione di interventi edilizi anche in zone vincolate e, fra gli altri, interventi comportanti incrementi volumetrici.

Ai fini della risoluzione del presente conflitto, la Corte è dunque chiamata a decidere se la condotta posta in essere dalle Soprintendenze di Cagliari e di Sassari, concretatasi nell'espressione dei pareri negativi impugnati, sia effettivamente qualificabile in termini di disapplicazione della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 e, in caso affermativo, se le citate Soprintendenze siano legittimate, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Governo nei confronti della richiamata normativa regionale, a operare tale disapplicazione.

Per rispondere al primo quesito la Corte fa riferimento al contenuto dei provvedimenti oggetto di contestazione e, in particolare, a quanto già segnalato sopra in sede di valutazione del tono costituzionale del conflitto ai fini della sua ammissibilità. Dal complessivo contenuto dei pareri, emerge con sufficiente chiarezza l'intenzione delle Soprintendenze di non dare applicazione alla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, della quale viene riconosciuta la vigenza, ma della quale viene contestata la legittimità e, soprattutto, sottolineata l'intervenuta impugnazione davanti a questa Corte come elemento sostanzialmente legittimante la sua mancata applicazione. La conclusione negativa delle due Soprintendenze sulla realizzabilità dei richiesti interventi non costituisce semplicemente l'esito di una ricostruzione del quadro normativo, ma è invece espressione del consapevole intendimento di non applicare una legge regionale ritenuta illegittima, in quanto lesiva di rilevanti interessi paesaggistici, e sottoposta al vaglio della Corte. Lo confermano, in particolare, sia la reiterata sottolineatura, nei pareri, della pendenza di un giudizio costituzionale sulla citata legge regionale sia l'espressa censura della scelta dell'amministrazione comunale, coinvolta nel procedimento autorizzatorio de quo, di applicare la stessa legge regionale, censura per giunta accompagnata dalla menzione di un obbligo di informazione all'autorità giudiziaria.

Chiarito che si è in presenza di una voluta disapplicazione, da parte di autorità amministrative statali, di una legge regionale su cui il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale, ne consegue che gli atti contestati violano le norme costituzionali richiamate dalla ricorrente, e precisamente gli artt. 127, 134 e 136 Cost.

Tali disposizioni delineano – dopo le modifiche dell’art. 127 Cost. operate dalla legge cost. n. 3 del 2001 – un modello di impugnativa delle leggi regionali basato su un loro controllo successivo, tale da non escluderne l’efficacia, e quindi l’applicazione, anche laddove esse vengano contestate e fintantoché questa Corte non ne abbia dichiarato l’illegittimità costituzionale. Solo quest’ultima declaratoria comporta la cessazione dell’efficacia (art. 136 Cost.) della norma impugnata, che di conseguenza non potrà avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

In questo quadro si inserisce la previsione dell’art. 35 della legge n. 87 del 1953, che, richiamando l’art. 40 della stessa legge, prevede la possibilità di sospendere l’efficacia della legge impugnata, qualora vi sia «il rischio di un irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico o all’ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini». In assenza di sospensione, la legge impugnata continua ad avere efficacia e deve essere applicata.

Per le ragioni anzidette, il ricorso deve essere accolto in riferimento ai parametri sopra indicati, in quanto non spettava alle Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro disapplicare la normativa regionale nelle more del giudizio di legittimità costituzionale pendente, quale che possa esserne l’esito.

Conseguentemente devono essere annullati i provvedimenti impugnati.

L’accoglimento del ricorso in relazione ai parametri costituzionali indicati comporta l’assorbimento delle censure promosse con riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948, all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 116 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all’art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.