	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022 Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale
---	---	---

LA TUTELA DEL PAESAGGIO NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022

Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna

La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Avvertenza: le opinioni espresse nella relazione orale e nella presente relazione scritta sono a titolo personale, non sono riportabili e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza

1. PREMESSA

Il presente intervento prende spunto dalla sentenza della Corte costituzionale del 28 gennaio 2022, n. 24, che ha avuto ad oggetto una legge della Regione Sardegna, la legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1. Tale sentenza ha introdotto alcuni elementi di sicuro interesse sui limiti che il legislatore regionale incontra in tema di paesaggio, che appare necessario approfondire, in una prospettiva che va oltre il singolo caso concreto, al fine di enucleare alcuni principi in materia valevoli per tutte le Regioni, dunque non solo con riferimento alle sole autonomie speciali o alla sola Regione Sardegna.

La presente trattazione, pertanto, non si svilupperà come un mero commento alla predetta sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2022, sia, in considerazione della notevole dimensione del pronunciamento della Corte, sia perché la Corte si sofferma su talune peculiarità del procedimento e dei contenuti del piano paesaggistico regionale della Sardegna, che sono di poco interesse per le altre Regioni e che pertanto verranno tralasciati.

Si cercherà, invece, come già anticipato, di esaminare alcune tematiche comuni a tutte le Regioni, senza la pretesa della completezza della trattazione, ma cercando di individuare le tendenze della giurisprudenza costituzionale in materia, al fine di orientare il lavoro degli uffici legislativi regionali.

Nel corso dell'esame delle tematiche ci si concentrerà sulle posizioni assunte dalla Corte costituzionale negli ultimi anni, prescindendo da valutazioni di carattere personale, che, ove presenti, devono intendersi comunque non riferibili all'amministrazione di appartenenza.

2. IL PAESAGGIO NELLA COSTITUZIONE E LA SUA TUTELA

La tutela del paesaggio trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 9 della Costituzione che, già nella sua versione originaria, prevedeva che *"La Repubblica ... Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"* (comma secondo). Al medesimo articolo, di recente riformato¹, si fa anche riferimento per la tutela dell'ambiente. Significativo è il fatto che il "soggetto" della tutela è la Repubblica e non solo lo Stato, norma che letta in consonanza con l'attuale versione dell'art. 114 della Costituzione (per cui *"La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"*) evidenzia come anche alle Regioni sia affidata

¹ L'attuale terzo comma dell'art. 9 della Cost. prevede che la Repubblica *"Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali"*.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022

Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna

La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale

la tutela del paesaggio, in quanto parte costitutiva della Repubblica italiana. D'altro canto, essendo le Regioni dotate di potestà legislativa, sorge immediatamente la domanda se le Regioni possano perseguire le finalità di tutela del paesaggio anche tramite apposite leggi regionali.

Passando al riparto di competenza legislativa in materia, la costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo si veda la recente sentenza n. 21 del 2022) riconosce che la tutela dell'ambiente e del paesaggio è riportabile all'ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione (che testualmente recita *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"*). Si consideri, infatti, che l'evoluzione della tutela del paesaggio ha di fatto determinato una sua stretta correlazione con la tutela dell'ambiente ritenendosi il paesaggio quale elemento che ricade nella complessità del più ampio bene giuridico dell'"ambiente".


In base al sovracitato parametro costituzionale, il legislatore statale è, conseguentemente, in grado di vincolare la potestà legislativa delle Regioni, comprese quella delle autonomie speciali (in quest'ultimo caso attraverso la qualificazione della normativa statale all'interno della categoria delle norme di *"grande riforma economico-sociale"*). Pur se non è vincolante l'auto qualificazione delle norme da parte del legislatore statale, dovendo le stesse avere un oggettivo carattere vincolante per le Regioni, la Corte costituzionale pacificamente afferma che le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42) in materia di tutela del paesaggio sono indubbiamente riconducibili a quel nucleo di disposizioni vincolanti per le competenze primarie e concorrenti del legislatore regionale (Corte costituzionale n. 86 del 2019). Le norme del codice dei beni culturali si pongono, pertanto, come parametro interposto, costituente espressione della competenza legislativa statale in materia.

Quando si verta, pertanto, in materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, è il medesimo legislatore statale a determinare gli ambiti di autonomia legislativa delle Regioni. Spetta dunque allo Stato *"il compito di dettare una disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, considerato come entità organica e connesso a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto"*.

Lo stesso codice dei beni culturali, all'art. 131, evidenzia che per paesaggio si intende il *"territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni"* (art. 131, comma 1), e, in specifico, che la tutela del paesaggio ha lo scopo 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).

3. LA TUTELA DEL PAESAGGIO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: GLI ISTITUTI VINCOLANTI PER IL LEGISLATORE REGIONALE

La tutela del paesaggio nella Costituzione, come attuata dal legislatore statale con il codice dei beni culturali, presenta degli istituti che rappresentano dei capisaldi della

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022 Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale
---	---	---

materia ed ai quali deve farsi necessario riferimento, per comprendere in che modo gli stessi determinino un vincolo nei confronti del legislatore regionale.

Il fondamentale strumento al quale il legislatore statale demanda il compito di apprestare le idonee misure di salvaguardia è rappresentato dalla pianificazione paesaggistica.

Il sistema della pianificazione paesaggistica, oltre che espressione della competenza legislativa statale sovra indicata, rappresenta anche attuazione dell'art. 9 della Costituzione, ed è funzionale alla salvaguardia del paesaggio inteso in termini unitari e organici, che non ammette interventi singolari e non coerenti con la visione di insieme fornita dalla pianificazione paesaggistica.

La normativa statale interposta determina il principio della prevalenza della pianificazione paesaggistica, non derogabile da parte del legislatore regionale, quale standard minimo uniforme di tutela (sentenza n. 251 del 2021). La Regione può, al massimo, introdurre forme di tutela più ampie ma mai un regime peggiorativo.

Come vedremo alla fine della presente trattazione, l'eventuale disciplina con il piano paesaggistico (o anche il mero accordo tra Stato e Regione ai sensi della normativa vigente) di ambiti territoriali più ampi di quelli previsti come obbligatori dalla normativa statale, vincola la successiva possibilità di intervento del legislatore regionale.

Altro istituto fondamentale, previsto dalla legislazione statale, è rappresentato dall'autorizzazione paesaggistica. Anche con riferimento a tale strumento, la Corte costituzionale ha affermato che le Regioni non possono introdurre delle deroghe, dovendo lo stesso trovare applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (ad es. sentenza n. 160 del 2021).

In conseguenza di tale principio, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime talune leggi regionali che disponevano l'irrilevanza paesaggistica delle opere riguardanti beni vincolati, in palese deroga della necessità dell'autorizzazione paesaggistica (sentenze n. 101 del 2021 e n. 172 del 2018). Altrettanto sono illegittime quelle norme che prevedono, per determinati interventi edilizi, che comprendono la realizzazione di aperture su pareti esterne, da autorizzarsi con titolo semplificato e il posizionamento di strutture di non facile rimozione in aree sottoposte a vincolo possono effettuarsi senza previa verifica di compatibilità paesaggistica.

La disciplina sull'autorizzazione paesaggistica può essere derogata solo dal legislatore statale, l'unico competente per materia, e non anche dal legislatore regionale. Si veda, a titolo di esempio, quanto previsto dall'art. 181, comma 3 del decreto-legge n. 34



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022

Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna

La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale

del 2020² e dall'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 76 del 2020³, che contengono una esenzione temporanea dall'autorizzazione paesaggistica, per la posa in opera di strutture amovibili in aree vincolate, al fine di favorire la somministrazione di cibo e bevande all'aperto. Queste disposizioni richiamate dalla stessa Corte costituzionale, evidenziano come spetta esclusivamente al legislatore statale assicurare il contemperamento dell'interesse alla tutela del patrimonio culturale con quello attinente alla ripresa delle attività economiche (nei casi di specie), da svolgersi necessariamente in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

4. LA TUTELA DEL PAESAGGIO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: LA DISCIPLINA DEL PIANO CASA IN GENERALE

Verificati gli istituti fondamentali previsti dal legislatore statale, nel codice dei beni culturali, appare necessario esaminare la disciplina specifica del cd. Piano Casa, disciplinata dal legislatore statale ed attuata con apposite leggi da tutti i legislatori regionali. La disciplina regionale del Piano Casa è stata oggetto di esame da parte della sentenza della Corte costituzionale.

È necessaria una breve premessa, per comprendere la problematica in esame. Il Piano casa è stato introdotto dall'art. 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). In particolare, la lettera b) del comma 5, del citato art. 11, consentiva di realizzare il Piano Casa anche tramite *“incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444”*.

Per dare attuazione alla norma del Piano Casa, il 1° aprile 2009 venne raggiunta un'intesa in sede di Conferenza unificata. L'intesa consentiva ai legislatori regionali di prevedere incrementi volumetrici pari al 20 per cento o al 35 per cento in caso di demolizione e ricostruzione, a fronte di un generale miglioramento della qualità

² “Ai soli fini di assicurare il rispetto delle misure di distanziamento connesse all'emergenza da COVID-19, e comunque non oltre il 31 dicembre 2020, la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, da parte dei soggetti di cui al comma 1, di strutture amovibili, quali dehors, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, purché funzionali all'attività di cui all'articolo 5 della legge n. 287 del 1991, non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli articoli 21 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”.

³ “Non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli articoli 21, 106, comma 2-bis, e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, la posa in opera di elementi o strutture amovibili sulle aree di cui all'articolo 10, comma 4, lettera g), del medesimo Codice, fatta eccezione per le pubbliche piazze, le vie o gli spazi aperti urbani prospicienti a siti archeologici o ad altri beni di eccezionale valore storico o artistico. Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono definite le modalità di attuazione del presente comma”.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022

Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna

La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale

architettonica e/o energetica. L'intesa prevedeva espressamente che *“La disciplina introdotta dalle suddette leggi regionali avrà validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi dalla loro entrata in vigore, salvo diverse determinazioni delle singole regioni”*, consentendo un'estensione degli incrementi volumetrici oltre il limitato termine dei 18 mesi.

Dopo il primo Piano Casa, è stata adottata la normativa del cd “secondo piano casa”, contenuta nell'art. 5, commi 9 e seguenti del decreto-legge n. 70 del 2011, il cd. “decreto Sviluppo”. Il comma 9, prevedeva che *“Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:*


- a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;*
- b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;*
- c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;*
- d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.”.*

Il successivo comma 10 prevede che *“Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria”.*

Si consideri anche la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 1, comma 271 della legge n. 190 del 2014, secondo la quale *“Le previsioni e le agevolazioni previste dall'articolo 5, commi 9 e 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, si interpretano nel senso che le agevolazioni incentivanti previste in detta norma prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi, fermi i limiti di cui all'articolo 5, comma 11, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 70 del 2011”*, che sancisce la prevalenza degli incrementi volumetrici sulle previsioni del piano regolatore generale, di fatto modificando *ex lege* i piani regolatori, pur se gli stessi rimangono formalmente invariati.

Sulla base di tale norme sono intervenuti i legislatori regionali.

Sappiamo che la Corte si era già espressa sulle tematiche relative al Piano Casa, come definito dal legislatore regionale, con la sentenza n. 46 del 2014, dove aveva, tra l'altro affermato che tali leggi non sono censurabili in assoluto ma soltanto per la parte in

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022 Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale</p>
---	--	--

cui la riguardi specifici titoli di competenza legislativa esclusiva dello Stato, del quale viene indicato, a titolo di esempio, la disciplina delle distanze tra i fabbricati posta dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (riportabile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di “ordinamento civile” *cf.* Corte cost. n. 41 del 2017).

Nella medesima sentenza, la Corte esprime la considerazione che non vi fosse, altresì, lesione dell’autonomia comunale in tema di pianificazione urbanistica, considerato che la deroga è relativa ad immobili esistenti ad una certa data, rispetto ai quali gli incrementi volumetrici operano con riferimento a specifici presupposti e sono circoscritti in limiti ben determinati.

La Corte nella sentenza n. 24 del 2022, ha l’occasione di riesaminare la normativa regionale nell’ambito del Piano Casa, sotto due punti di vista:

- 1) il rapporto tra Piano Casa e Piano paesaggistico regionale;
- 2) la legittimità o meno di proroghe continue del Piano Casa oppure di una disciplina del Piano casa a tempo indeterminato.

Tali aspetti verranno trattati nei seguenti paragrafi.

5. LA DISCIPLINA DEL PIANO CASA E IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

Il primo aspetto da approfondire è il rapporto tra la disciplina regionale del Piano Casa e la pianificazione paesaggistica regionale.

Come già esaminato in precedenza, la pianificazione paesaggistica è uno dei capisaldi della tutela del paesaggio sviluppati dal legislatore statale, che è assolutamente non derogabile da parte del legislatore regionale.

Questo significa che, al contrario, quando la disciplina del Piano Casa non incida su ambiti di competenza del piano paesaggistico, non è illegittima, almeno sotto questo profilo.

Bisogna distinguere due ipotesi: quella in cui la Regione non si sia dotata di un piano paesaggistico è quella, invece, in cui il piano paesaggistico sia presente.

In mancanza del piano paesaggistico, non è ovviamente possibile un confronto tra le norme adottate dal legislatore regionale e il piano paesaggistico, ma ben potrà valutarsi l’incisione della norma regionale su ambiti riservati alla copianificazione nel piano paesaggistico (si veda ad es. ricorso per leg. cost. n. 13 del 2022, sulla Regione Lombardia, in G.U. 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 11 del 16-3-2022).

In presenza del piano paesaggistico, si dovrà invece effettuare un confronto tra le disposizioni della legge regionale e i contenuti del piano paesaggistico regionale.

È indispensabile, per questa seconda ipotesi, esaminare taluni esempi, per poter comprendere meglio come possono esplicitarsi questi principi.

Facendo riferimento alla sentenza n. 24 del 2022, una prima disposizione esaminata dalla Corte costituzionale è stata l’art. 5, comma 1, lettere b) ed i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l’art. 31 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022

Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna

La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale

interventi di incremento volumetrico delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie, che consentiva «nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie».

La previsione regionale ha consentito di accrescere le potenzialità delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie, ricadenti nelle zone urbanistiche omogenee A, autorizzando gli interventi di ristrutturazione e di rinnovamento che comportano incrementi volumetrici, anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, nella misura massima del 50 per cento del volume urbanistico esistente. Sono stati previsti anche interventi nelle altre zone omogenee.

La Corte ha fatto una distinzione. Prima di tutto ha preso in considerazione la parte concernente gli incrementi volumetrici delle zone urbanistiche omogenee A, definite come le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico, di particolare pregio ambientale o tradizionale, in quanto tali interventi, possano essere realizzati soltanto «negli edifici che non conservano rilevanti tracce dell'assetto storico e che siano in contrasto con i caratteri architettonici e tipologici del contesto», previa approvazione di un Piano particolareggiato adeguato al PPR.

La predetta specificazione ha salvato la norma dalla dichiarazione di illegittimità, garantendone la compatibilità con le prescrizioni del piano paesaggistico.

Dunque una specifica previsione che sottopone determinati incrementi volumetrici ad una procedura che garantisce il rispetto della pianificazione paesaggistica, determina la legittimità della norma.

Peraltro una generica clausola di salvaguardia di rispetto del piano paesaggistico regionale potrebbe non essere sufficiente, tutte le volte che le specifiche disposizioni contraddicono tale clausola, comportando interventi che ledono la pianificazione paesaggistica secondo la regola dell'effetto utile.

Viceversa, la stessa disposizione (e la successiva lettera i), nella parte in cui consente incrementi volumetrici nelle zone urbanistiche B (completamento residenziale), C (espansione residenziale), F (turistiche) e G (servizi generali), è illegittima in quanto non è stabilita la condizione della previa approvazione di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico. Nello specifico erano previsti interventi al di fuori della fascia protetta di 300 metri dalla linea di battigia del mare, ma tali interventi non erano compatibili con la specifica disciplina delle norme tecniche di attuazione (NTA) del piano paesaggistico regionale. Sul punto specifico di territori già disciplinati dal piano paesaggistico o similari si ritornerà nel paragrafo conclusivo.

Vediamo un altro esempio, avente ad oggetto le censure del comma 1, lettera b), dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui ha soppresso l'art. 34, comma 1, lettera h), della legge regionale n. 8 del 2015. La lettera h) del citato art. 34 non consentiva di realizzare gli interventi di incremento volumetrico «negli edifici e nelle unità immobiliari ricadenti nei centri di antica e prima formazione ricompresi in zone



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022

Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna

La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale

urbanistiche omogenee diverse dalla A, ad eccezione di quelli che non conservano rilevanti tracce dell'assetto storico e che siano riconosciuti, dal piano particolareggiato o con deliberazione del consiglio comunale, in contrasto con i caratteri architettonici e tipologici del contesto».

La previsione originaria, prima delle modifiche apportate dal legislatore regionale era legittima, in quanto nell'escludere che gli interventi potessero avere luogo negli edifici e negli immobili ricadenti nei centri di antica e prima formazione ricompresi in zone urbanistiche diverse da quella A, si collocava nell'alveo delle previsioni del piano paesaggistico regionale, che a tali centri dedicavano particolare attenzione.


La sua abrogazione, viceversa, rimuovendo tale limite, determina un effetto che non è compatibile con le linee di indirizzo e le prescrizioni del piano, che appresta una peculiare tutela per tali centri, in quanto componenti dell'assetto storico-culturale della Regione Sardegna.

Questo esempio è interessante per comprendere i limiti cui può andare incontro il legislatore regionale, potendo essere precluso anche un intervento di matrice meramente abrogativa.

Appare interessante, infine, esaminare un ultimo caso dell'art. 11, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nelle lettere b), d), f), g) e h) che modificano sotto molteplici aspetti l'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Nel dettaglio si indicano le modifiche effettuate:

- la lettera b) modifica l'art. 36, comma 4, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, consentendo l'incremento volumetrico non solo quando implichi «il superamento dei limiti di altezza [...] dei fabbricati e di superficie coperta previsti nelle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali», ma anche quando implichi il superamento «del numero dei piani».
- la lettera d), modifica l'art. 36, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, consentendo di frazionare l'unità immobiliare ad uso residenziale o artigianale risultante dall'incremento volumetrico solo se la più piccola delle unità derivate ha una superficie lorda superiore a 40 metri quadri nelle aree A, B e C e 70 metri quadri nelle zone F.
- la lettera f), nel sostituire l'art. 36, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, subordina l'incremento volumetrico al reperimento degli spazi per parcheggi «o, in alternativa, al pagamento di una somma equivalente alla monetizzazione delle aree per parcheggi, da determinarsi con deliberazione del consiglio comunale».
- la lettera g) integra l'art. 36, comma 12, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e consente in ogni caso «la monetizzazione nel caso di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra ad uso direzionale, commerciale, socio-sanitario e residenziale».
- la lettera h) aggiunge all'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 un comma 15-bis, che, nelle zone urbanistiche A, B e C e negli edifici con destinazione residenziale legittimamente realizzati in altre zone urbanistiche, consentendo l'incremento volumetrico, cumulabile con quelli già previsti dalla medesima legge regionale n. 8 del

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022 Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale</p>
---	--	--

2015. Tale incremento risponde alla necessità di «garantire la massima fruibilità degli spazi destinati ad abitazione principale per disabili, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 35 per cento del volume urbanistico esistente, fino ad un massimo di 150 metri cubi»;

- la citata lettera h) aggiunge anche un comma 15-ter, che, «[a]ll'interno di tutti i piani di risanamento urbanistico, nell'ambito dell'edilizia contrattata e previa richiesta degli interessati», consente «la sostituzione dei lotti destinati a standard urbanistici con lotti edificabili». La sostituzione è subordinata alla condizione «che il lotto edificabile da sostituire come standard abbia maggiore o uguale superficie e che tale sostituzione non comporti aumento di volumetrie rispetto a quanto previsto dal piano attuativo, senza limiti di distanza».

Questo esempio è significativo, in quanto la Corte ritiene non fondate le questioni, nei termini in cui consentono di realizzare incrementi volumetrici e di monetizzare gli standard, collocandoli diversamente all'interno dei piani di risanamento, ma tali previsioni, dice la Corte, possono e devono essere interpretate in coerenza con le disposizioni del piano paesaggistico, al quale non recano alcuna deroga esplicita.

6. LE PROROGHE DEL PIANO CASA NEL CONFRONTO CON LA TUTELA PAESAGGISTICA


Se dunque gli incrementi volumetrici, ove vengano prospettati in coerenza e conformità con la pianificazione paesaggistica, sono in grado di sopravvivere nel sistema normativo italiano, bisogna esaminare gli stessi sotto un differente profilo. Si deve, infatti, valutare la legittimità delle continue proroghe del Piano Casa, proprio in relazione alla tutela del paesaggio, quindi valutando di per se il solo valore "tempo".

Nella sentenza esaminata la disposizione di riferimento è l'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che ha prorogato i termini del Piano Casa di cui agli artt. 34, comma 1, lettera b), 37, comma 1, e 41, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015.

Il comma 1 dell'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 ha differito l'efficacia temporale di alcune disposizioni dettate dalla legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e, in particolare:

- l'art. 34, comma 1, lettera b), che non ammette gli interventi di miglioramento del patrimonio edilizio esistente «negli edifici completati successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, come risultante dalla comunicazione di fine lavori o da perizia giurata di un tecnico abilitato che attesti il completamento dell'ingombro volumetrico con realizzazione delle murature perimetrali e della copertura»;

- l'art. 41, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che consente l'attuazione degli interventi localizzati nelle zone urbanistiche omogenee C (di espansione residenziale), D (industriali, commerciali e artigianali) e G (servizi generali), contigue al centro urbano, e previsti nei piani attuativi adottati alla data di entrata in vigore della medesima legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in attuazione dell'art. 13, comma 1, lettera b), della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022 Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale</p>
---	--	--

Nel comma 2 dell'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 ha differito al 31 dicembre 2023 il termine del 31 dicembre 2020, originariamente previsto dall'art. 37, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 per l'efficacia delle disposizioni dettate dalla medesima legge regionale per il miglioramento del patrimonio edilizio esistente. In questo caso si dispone, dunque, una vera e propria "reviviscenza" delle disposizioni che avevano cessato di operare il 1° gennaio 2021, colmando il periodo che va da tale data al 19 gennaio 2021, data di entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che ha ripristinato la disciplina fino al 31 dicembre 2023

A tal fine la Corte costituzionale, come già si era espressa con la precedente sentenza n. 170 del 2021, ha evidenziato che il continuo succedersi di proroghe di una disciplina derogatoria in ambito edilizio, si pone in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio.

La Corte evidenzia come il continuo prolungamento di una disciplina derogatoria, avente in origine un preciso limite di vigenza (con anche la previsione di una reviviscenza di una normativa già esaurita) non è conforme alla Costituzione in quanto consente interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così danneggia «il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale» (sentenza n. 219 del 2021).


Proprio l'indefinito succedersi nel tempo delle proroghe è censurata dalla Corte costituzionale come elemento che interferisce con la tutela paesaggistica.

L'aspetto appena analizzato sembra porre la parola fine alle normative regionali in materia di Piano Casa, quantomeno nella possibilità di prolungare ulteriormente le discipline ancora vigenti. Rispetto alla possibilità di un intervento *ex novo* del legislatore regionale, anche esso pare effettivamente precluso dalla necessità di un fondamento normativo nella legislazione statale. Una disciplina innovativa in materia di incrementi volumetrici potrebbe essere, difatti, intesa come la reviviscenza di una pregressa disciplina ed essere, pertanto, censurata dalla Corte costituzionale.

Di fatto sembra che il Piano Casa, così come lo abbiamo conosciuto, sia destinato a scomparire. Potrebbe valutarsi dunque l'introduzione di incrementi volumetrici subordinati al loro esame in sede di pianificazione paesaggistica? È ancora presto per dirlo. Deve a questo punto chiedersi se il legislatore regionale abbia ancora degli spazi di intervento, anche in ragione di alcune situazioni peculiari relative alle adozioni della pianificazione paesaggistica. Su tale aspetto si effettuerà un apposito approfondimento nel paragrafo conclusivo.

7. INCREMENTI VOLUMETRICI AVULSI DAL PIANO CASA E COMPRESIONE DELL'AUTONOMIA COMUNALE

Un caso ulteriore (ad es. trattato nel ricorso per legit. cost. n. 13 del 2022, sulla Regione Lombardia) è quello di una previsione legislativa regionale che preveda degli incrementi volumetrici che non trovino fondamento in una norma di rango statale e

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022 Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale</p>
---	--	--

dunque dalla disciplina del Piano Casa. In particolare, nel caso di specie, l'incremento è stato stabilito anche come non temporaneo, ma a titolo definitivo.

Indubbiamente a questo caso sono estendibili le valutazioni effettuate sulle leggi regionali in materia di Piano Casa alle quali si rimanda.

Piuttosto le regole degli incrementi volumetrici possono, a determinate condizioni, incidere illegittimamente sulle competenze comunali in materia di pianificazione urbanistica (sentenza n. 202 del 2021).

In questi casi la Corte effettua un'analisi a due livelli:

- 1) in primo luogo verifica la legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale in astratto: e indubbiamente la previsione di incentivi per il recupero degli immobili dismessi, anche in deroga agli strumenti urbanistici, può essere ricondotta a un obiettivo legittimamente perseguibile dal legislatore regionale;
- 2) in secondo luogo va verificata, in concreto, caso per caso, l'adeguatezza e la proporzionalità dell'intervento regionale in relazione anche agli ambiti di autonomia del Comune.

Nel caso di specie erano stati previsti:


- ampliamenti di volumetria riconosciuti a chi intraprenda operazioni di recupero di immobili abbandonati, stabiliti in misura fissa e in percentuale significativa, oscillante tra il 20 e il 25 per cento rispetto al manufatto insediato;
- generalizzata esenzione dal reperimento degli standard urbanistici e l'altrettanto indiscriminata previsione di deroghe a norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze;
- ai Comuni non è attribuita alcuna possibilità di influire sull'applicazione delle misure incentivanti;
- la scelta di intervenire con legge regionale li ha ulteriormente privati di qualsiasi compensazione procedurale.

Anche se, nel caso di specie, le disposizioni avevano un carattere temporaneo, la Corte ha ritenuto la norma regionale illegittima in quanto estromette i Comuni dalle decisioni riguardanti il proprio territorio, relegandoli a meri esecutori delle scelte regionali.

8. LA TUTELA DEL PAESAGGIO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: LA TUTELA DEL PAESAGGIO NON VINCOLATO E IL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE.

In conclusione deve valutarsi l'ambito di intervento del legislatore regionale in due casi particolari.

Si premette che esiste, come noto, un principio nella legislazione statale, che impone l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, con riferimento ai beni vincolati (si veda ad es. Corte costituzionale n. 86 del 2019). La previsione trova esplicitazione nell'art. 135 del codice dei beni culturali, che nel secondo periodo precisa che *"L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni,*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022 Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale</p>
---	--	--

limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143."

Con riferimento, pertanto, al paesaggio non vincolato, la Regione è comunque tenuta alla pianificazione paesaggistica, pur non essendo tenute ad effettuarla, necessariamente, d'intesa con lo Stato.

Peraltro l'art. 143, comma 2 e l'art. 156, comma 3 del codice dei beni culturali consentono la stipulazione di intese tra i Ministeri competenti e la singola Regione per la disciplina e l'adeguamento della pianificazione paesaggistica regionale.

Si deve pertanto verificare se vi siano ambiti di intervento del legislatore regionale nei due seguenti casi:

- 1) la Regione e il Ministero abbiano elaborato congiuntamente il piano paesaggistico anche con riferimento ad ambiti non obbligatori del territorio regionale;
- 2) la Regione e il Ministero abbiano raggiunto un'intesa per elaborare congiuntamente ambiti non obbligatori del territorio regionale.

Il primo caso si riscontra nella legislazione della Regione Puglia, la cui legge regionale 30 novembre 2021, n. 38 è stata oggetto del ricorso per legittimità costituzionale n. 11, del 5 febbraio 2022, pubblicato nella G.U. 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 10 del 9-3-2022. In sintesi la Regione ha previsto delle disposizioni di proroga degli incrementi volumetrici del Piano Casa, operando in relazione ad un piano paesaggistico già approvato e che ha avuto ad oggetto anche aspetti non obbligatori. Considerato che il ricorso non è stato, al momento, ancora deciso dalla Corte costituzionale, non è possibile una valutazione effettiva del caso di specie. Si può peraltro ricordare che il principio di prevalenza della tutela paesaggistica comporta che il legislatore regionale non può adottare normative che

deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto (Corte cost. n. 141 del 2021). In questi termini, se fosse dimostrato che il legislatore regionale è intervenuto su ambiti disciplinati dal piano paesaggistico, anche se non erano ambiti obbligatori per legge, l'esito del ricorso sarebbe scontato.

Un caso di maggiore interesse e che pone maggiori dubbi, è il secondo, quando vi sia un'intesa tra Stato e Regione per disciplinare ambiti obbligatori, ma tale accordo delle parti non si sia tradotto nell'aggiornamento concreto della pianificazione paesaggistica. Bisogna chiedersi se, in tali casi, la Regione possa disciplinare autonomamente tali ambiti non obbligatori. Nella sentenza n. 219 del 2021, è stata esaminata una legge della Regione Calabria con la quale, la Regione, ha disciplinato degli incrementi volumetrici straordinari, prorogando anche quelli esistenti, senza rispettare le modalità procedurali collaborative concordate con lo Stato.

Nella sentenza n. 257 del 2021, il caso concreto presenta anche una ulteriore peculiarità, in quanto l'intesa è stata raggiunta in un periodo risalente (2007), quando la normativa allora vigente aveva un contenuto diverso da quello attuale. In particolare l'art. 143, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, consentiva alle Regioni, al Ministero per i beni e le



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 7 e 8 aprile 2022

Carlo Sanna - Regione autonoma della Sardegna

La tutela del paesaggio nella giurisprudenza della Corte costituzionale

attività culturali e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, il cui contenuto elaborato congiuntamente formava oggetto di apposito accordo preliminare, chiamato altresì a stabilire i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano. L'allora vigente art. 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, 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 cui contenuto formava oggetto di accordo preliminare tra Regione e Ministero.

A seguito delle 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 base all'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 sono caratterizzate da ampia flessibilità, ma devono rispettare l'obbligo di elaborazione congiunta per i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d). Di specifico interesse, nel caso concreto, è la lettera d) che richiama l'art. 134, comma 1, lett. c), come si è evoluto nel tempo:

- 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 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 previsto la specifica individuazione dei beni in conformità all'art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e 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".

La transizione verso il nuovo sistema di tutela, incentrato sulla specifica individuazione dei beni paesaggistici, comunque impedisce un intervento unilaterale della Regione. Avendo la Regione stipulato un'intesa con lo Stato, in base al principio di leale collaborazione, è necessario un intervento condiviso avente ad oggetto 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.

Per la Corte il potere di pianificazione urbanistica «non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio [...], ma è rivolto anche alla realizzazione contemperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 9 maggio 2018, n. 2780)» (sentenza n. 202 del 2021; n. 219 del 2021).