

Pianificazione paesaggistica regionale e tentazioni derogatorie (a partire dalle sentt. 24 e 26 del 2022)

di Roberto Bin

1. La vicenda che collega le sentt. 24 e 26 del 2022 della Corte costituzionale è esemplare.

Essa inizia con l'entrata in vigore della legge sarda 18 gennaio 2021, n. 1, che reca «*Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio*», disposizioni inclusive di «*Misure straordinarie urgenti e modifiche*» alle precedenti leggi regionali in materia urbanistica. Si tratta di una trentina di articoli che smantellano le norme vigenti limitative dello sfruttamento del territorio a fini turistici e speculativi, derogando alla pianificazione urbanistica comunale e a quella paesaggistica e favorendo «la massiccia trasformazione edificatoria del territorio, anche in ambiti di pregio», con il conseguente «grave abbassamento del livello della tutela del paesaggio». Per questi motivi il Governo la impugna (le citazioni che precedono sono tratte dalla memoria di costituzione in giudizio), ma non ne chiede la sospensione.

Questo è un primo passo mancato, perché la legge regionale, contenendo norme che rimuovono limiti, innalzano volumi e superfici consentiti a nuove realizzazioni, ampliamenti e incrementi volumetrici, riusi di spazi e ambienti, e rendono inapplicabili le disposizioni in materia di parziale difformità e generalizzata tolleranza edilizia, non ha bisogno di attività di attuazione e può diventare immediatamente operativa. La richiesta di sospensione della sua applicazione sarebbe stata perciò molto opportuna per preservare il patrimonio naturale. Ma, essendo mancata, le soprintendenze sarde hanno cercato di surrogarsi, opponendosi in ogni modo all'applicazione della legge regionale: ammonendo gli amministratori locali circa le conseguenze della applicazione di norme regionali contrastanti con le leggi statali, esprimendo pareri negativi laddove richiesti, ventilando ipotesi di reato e giungendo persino con comunicarle al *Nucleo tutela del patrimonio culturale* dei carabinieri. Mentre il ricorso dello Stato contro la legge regionale attendeva il giudizio della Corte costituzionale, la Regione sollevava un conflitto di attribuzione contro lo Stato causato dai pareri emessi dalle soprintendenze regionali.

2. La Corte costituzionale affronta i due giudizi in perfetto ordine cronologico, che per fortuna corrisponde anche alla successione dettata da prudenza: con la prima sentenza dichiara l'illegittimità della legge, paralizzandone l'operatività; con la seconda dichiara che «non spettava allo Stato e, per esso, alla Soprintendenza» esprimere i contestati pareri.

La soluzione del conflitto di attribuzione a favore della ricorrente era abbastanza scontata. La Corte si è fatta forte della sua stessa risalente e nota giurisprudenza con cui aveva negato che la legge regionale, sospettata di illegittimità, possa essere disapplicata dalla Cassazione (sent. 295/1990): tanto meno lo può fare un organo dell'amministrazione statale, pur nelle more del giudizio di legittimità costituzionale promosso dallo Stato. Il Governo avrebbe potuto – e la Corte non manca di sottolinearlo – sollecitare la sospensione della legge impugnata, ai sensi dell'art. 35 della legge 87/1953 (come sinora è stato fatto solo in relazione al noto caso della legge valdostana sulla gestione regionale dell'emergenza epidemiologica: ord. 4/2021), ma non ha ritenuto di farlo e certo non può essere la Soprintendenza regionale a supplire all'inerzia del Governo.

3. La questione di legittimità costituzionale decisa dalla sent. 24/2022 è invece molto impegnativa. I numeri parlano già da soli: i punti decisi nel dispositivo della sentenza sono 37, e ben 21 pronunciano l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge sarda a cui si riferiscono; altre 11 questioni sono dichiarate infondate “nei sensi di cui in motivazione” (sono quindi delle sentenze interpretative di rigetto); 3 questioni risultano inammissibili e altre 2 infondate. Né la motivazione della Corte è lieve nelle sue censure: un primo “nucleo tematico” (l'espressione è usata dalla stessa Corte) comprende questioni relative alla disciplina “in deroga” dei vincoli urbanistico-edilizi (rientrano i punti dal 3 al 9 del “diritto”); il secondo nucleo riassume invece le questioni attinenti a norme regionali che interferiscono con la tutela paesaggistica (punti dal 10 al 13); il punto 14 riguarda molteplici interventi di incremento volumetrico delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie (qui vi sono alcune “assoluzioni” della normativa regionale); il punto 15 è dedicato agli interventi per il miglioramento del patrimonio esistente (censurati); il punto 16 riguarda il trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti in alcune zone del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (censurato); il punto 17 tocca il tema del rinnovo del patrimonio edilizio con interventi di demolizione e di ricostruzione (censure in parte accolte e in parte “salvate” in via interpretativa); il punto 18 riguarda i programmi integrati di riordino urbano (censure accolte); il punto 19 si occupa del rilancio del settore edilizio e del primo “Piano casa” (censure accolte); il punto 20 riguarda interventi vari in materia di sfruttamento del territorio a fini turistici (censure accolte); dal punto 21 al 23 la Corte esamina e censura una serie di disposizioni specifiche della legge dirette ad ampliare le facoltà edificatorie, gli impianti turistici, ecc. Solo dal punto 24 al 33 la Corte riesce a fornire un'interpretazione adeguatrice delle disposizioni regionali in tema di tutela del paesaggio, di salvaguardia dei territori rurali, di disciplina degli incrementi volumetrici, di recupero e il riuso di sottotetti esistenti, di seminterrati, ecc. e di spazi di grande altezza, nonché della tutela paesaggistica delle zone umide. Però, anche le parti in cui la Corte costituzionale “salva” la legge regionale, le condizioni “interpretative” che pone per assolverle sono tali da tenere al sicuro la disciplina di

tutela e salvaguardia. Si può dire che il tentativo regionale di “liberare” gli interventi privati in deroga alle norme urbanistiche e paesaggistiche è respinto su tutta la linea. Ora le soprintendenze avranno strumenti sufficienti per mantenere il controllo sul loro rispetto. Ma il problema della tenuta della legislazione di vincolo paesaggistico merita una riflessione più vasta, non limitata alla Regione Sardegna: anche se questa, come poi si vedrà, costituisce senz’altro un caso particolare.

4. Scorrendo la giurisprudenza costituzionale dell’ultimo triennio (2020-2022) ci si imbatte in decine di sentenze che, ogni anno, si devono occupare della “tenuta” del Piano paesaggistico regionale. Merita ricordare che esso fu introdotto nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (d.lgs. 42/2004) dal d.lgs. 63/2008, che fece del Piano paesaggistico uno strumento molto particolare, sia per la sua formazione che per la sua “forza”: in estrema sintesi, il Piano è frutto di collaborazione tra le Regione e il Ministero; le sue prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici; comporta per i beni che vi ricadono un regime vincolistico molto severo, le deroghe al quale possono essere autorizzate dalla Regione su parere vincolante della Soprintendenza (art. 146.5 del d.lgs.).

Poche sono le Regioni che sinora hanno concluso la faticosa procedura di codecisione che porta all’adozione del Piano, procedura che ha dato motivo anche di conflitti di attribuzione per il mancato rispetto dell’iter¹. Nelle Regioni che non hanno ancora approvato il Piano paesaggistico, la vigilanza del Governo è stata molto attenta a contestare tutte le leggi che comportano attenuazione dei vincoli sui beni culturali e paesaggistici: come ha spiegato la Corte costituzionale (sent. 86/2019), si tratta di interventi vietati «in ragione dell’evidente impatto paesaggistico su zone e beni tutelati dal codice dei beni culturali e del paesaggio, per i quali quest’ultimo impone allo Stato e alle Regioni l’adozione di piani paesaggistici ovvero di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici». Talvolta essi incidono su accordi già stipulati con l’amministrazione statale proprio in vista della formalizzazione finale del Piano, minando la «complessiva efficacia del piano paesaggistico». È proprio la salvaguardia di essa l’obiettivo che alla Corte preme assicurare, ponendo il Piano al riparo «dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali»².

La Corte costituzionale ha sviluppato una strategia di giudizio che merita di essere segnalata, anche perché di vasta applicazione: essa fa salve le leggi regionali che trascurano di citare gli strumenti di pianificazione territoriale purché non li smentiscano esplicitamente; perciò, attraverso una strategia di interpretazione adeguatrice, la Corte ritiene che, se non intaccata esplicitamente o derogata

¹ Vedi sent. 240/2020 che verteva sulle procedure seguite nel Lazio.

² Sent. 219/2021, nei confronti della Calabria; 45/20, nei confronti del Molise.

puntualmente³, la prevalenza della pianificazione territoriale si possa dare per acquisita e implicitamente riconosciuta dalla legge regionale impugnata. Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica «deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto»⁴. Ma – prosegue la Corte - «occorre, tuttavia, che tali deroghe, condizioni o limitazioni siano esplicite e specifiche»; se non c'è deroga esplicita ai principi della pianificazione paesaggistica, «l'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l'effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del piano paesaggistico». Non sempre perciò i «fatti» che muovono il ricorso governativo alla Corte sono eclatanti⁵, proprio perché è la deroga puntuale a minare l'effettività del Piano. E ciò è ancor più vero se il Piano paesaggistico non è stato ancora adottato: in questo caso «occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione»; la Regione può esercitare le proprie competenze legislative, evitando però il rischio che le sue leggi «permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica»⁶. Quando invece il Piano paesaggistico sia stato adottato dalla Regione, l'interpretazione conforme delle sue leggi è la regola, perché

³ Come accade per es. nella legislazione locale emanata per favorire la ripresa economica in epoca di pandemia: si vedano le sentt. 262/2021 (che boccia una legge della Provincia di Trento che introduce un meccanismo di semplificazione della gestione dei beni culturali, connesso all'emergenza epidemiologica) e 245/2021 (che boccia una legge lombarda perché introduce una disciplina sostitutiva di quella statale sulla proroga dei titoli edilizi e paesaggistici); oppure per le leggi regionali che introducono specifici «regimi peggiorativi del bene paesaggistico» (sent. 251/2021 a proposito di uno specifico parco disciplinato da una legge pugliese; ma anche la sent. 106/2022, che annulla una legge abruzzese che manda esente da autorizzazione le variazioni non sostanziali relative agli impianti di smaltimento rifiuti; la sent. 45/2022 che colpisce una legge del Molise che riserva alla pianificazione comunale interi contenuti del piano paesaggistico regionale, quale quello delle aree costiere su cui insistono i trabucchi; la sent. 21/2022, a proposito di deroghe introdotte dalla Valle d'Aosta); consentono interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito (sent. 219/2021, che invalida una legge calabrese); consentano di regolarizzare opere non autorizzate o difformi senza acquisire il preventivo parere vincolante della soprintendenza opere (sentt. 54/2021 e. 201/2021, entrambe a proposito leggi venete), o escludano dall'autorizzazione paesaggistica determinati insediamenti turistici (sent. 124/2021, riguardante una legge ligure; sent. 144/2021, a proposito di una legge piemontese) o beni (sent. 141/2021, che boccia una norma del Lazio sulle «faggete depresse»); oppure, come previsto da una legge siciliana, introducano semplificazioni nel procedimento autorizzatorio che mutano la funzione del parere della soprintendenza (sent. 160/2021). Un caso a sé è la sent. 135/2022 che dichiara illegittima una legge siciliana che, abrogando una precedente disciplina di protezione dei boschi e delle fasce boschive, con fissazione di regole rigorose di inedificabilità, toglie forme di protezione concreta dei beni paesaggistici in questione.

⁴ Così la già citata sent. 201/2021, che richiama le precedenti decisioni, già citate nella nota precedente.

⁵ Com'è il caso, per es., della sent. 74/2021, che boccia una legge pugliese perché consente l'impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistici, introducendo un'ipotesi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica.

⁶ Sent. 187/2022, nei confronti della Campania, la cui legge subordinava il rilascio delle autorizzazioni per la rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita senza prescrivere la necessaria conformità al piano paesaggistico in via di approvazione.

si può dare per implicitamente riconosciuto «il principio di prevalenza del piano paesaggistico, che deve ritenersi operante anche in assenza di esplicita clausola di salvaguardia»⁷.

5. In questa vasta giurisprudenza, il “caso Sardegna” non può che attirare l’attenzione. La Regione Sarda aveva adottato, previa intesa con il ministero, il Piano Territoriale già nel 2006, sulla base della legge regionale 8/2004 (deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006), provocando ricorsi, contestazioni e persino iniziative volte ad opporsi in via referendaria ai suoi contenuti fortemente vincolistici. La stessa legge sarda era stata impugnata dal Governo, che contestava frontalmente la competenza regionale ad introdurre norme di protezione ambientale: ma la Corte respinse il ricorso, riaffermando la competenza regionale primaria in materia di protezione paesaggistica (sent. 51/2006). Per il completamento e l’adeguamento periodico del Piano paesaggistico un protocollo d’intesa stipulato con il Ministro (19 febbraio 2007) prevedeva una procedura condivisa nel rispetto delle nuove norme statali, procedura che però non si è mai conclusa.

Nel frattempo invece la Regione cercava di erodere il regime vincolistico che aveva introdotto nel 2006, trovando però un ostacolo nell’impugnazione governativa delle sue leggi.

La competenza regionale in materia di tutela paesaggistica è stata ribadita dalla sent. 308/2013, che aveva ad oggetto una legge regionale 20/2012 che imponeva alla Giunta, in via di “interpretazione autentica”, di escludere dalla fascia di rispetto le zone umide, facendo retroagire tale ridotta tutela al momento dell’entrata in vigore del Piano paesaggistico, cioè al 2006. Quello che conduce alla dichiarazione di illegittimità della legge regionale non è la violazione dei limiti di competenza, ma la natura di “interpretazione autentica” della norma contestata.

Con la sent. 189/2016 la Corte costituzionale respinge il tentativo della Regione di qualificare come paesaggisticamente irrilevanti taluni interventi nelle aziende ricettive all’area aperta, in modo da consentirli a prescindere dall’autorizzazione paesaggistica. Successivamente la sent. 178/2018 dichiara l’illegittimità della legge regionale 11/2017, che escludeva dal vincolo di integrale conservazione in via unilaterale, e non attraverso la pianificazione condivisa, gli interventi relativi alla realizzazione di parcheggi e strutture a servizio della balneazione, della ristorazione e della nautica. La Corte ha così modo di ribadire che, anche laddove sia riconosciuta la potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia speciale, il legislatore statale conserva il potere di vincolarla attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali», tale essendo appunto il principio della pianificazione territoriale condivisa.

⁷ Così la sent. 229/2022, nei confronti della Toscana, cui si rinvia anche per un quadro aggiornato della giurisprudenza costituzionale in materia.

In seguito – e arriviamo al triennio considerato nella rassegna – sono almeno cinque le occasioni in cui la Regione Sardegna ha dovuto difendersi in Corte costituzionale su questioni attinenti ai vincoli paesaggistici. Oltre alle due sentenze da cui ha preso le mosse questa nota, vanno segnalate le sentt. 101/2021, 170/2021, 257/2021.

La prima, che riguarda il posizionamento di strutture per l'esercizio delle attività svolte in regime di concessione demaniale marittima, pur facendo salve alcune disposizioni regionali attraverso il meccanismo dell'interpretazione conforme perché la disposizione del Codice dei beni culturali non è espressamente derogata dalla regione, dichiara invece illegittima la norma che permette di posizionare, per tutto l'anno, le strutture turistico-ricreative pur senza «la necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica». Il principio, enunciato e ripetuto più volte, per cui non sono ammesse deroghe agli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale (principio più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale: viene citato come precedente la sent. 232/2008 che riguarda un caso del tutto analogo relativo alla Puglia), si impone anche alla potestà primaria delle regioni speciali quale «norme di grande riforma economico-sociale».

La sent. 170/2021 dichiara invece inammissibile l'impugnazione di una legge regionale che proroga per l'ennesima volta il termine per la realizzazione di «nuove volumetrie in deroga alla pianificazione urbanistica»: anche in questo caso, di fronte ad un ricorso carente che non dimostra che la proroga interferisca anche con la tutela del paesaggio e contrasti con l'obbligo di pianificazione congiunta, prevale un'interpretazione conforme e porta la Corte a dichiarare la questione inammissibile.

La sent. 257/2021 colpisce invece la legge regionale 21/2020, che reca «Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale». Ribadendo i suoi precedenti, la Corte traccia la storia dei ripetuti protocolli d'intesa stipulati dalla Regione con il Ministero per la verifica e l'adeguamento del Piano territoriale: tutti tentativi che non hanno portato alcun esito concreto. Invece la legge impugnata e dichiarata illegittima dalla Corte perché procede all'«adeguamento unilaterale del piano paesaggistico», contravvenendo perciò al principio di leale collaborazione e della pianificazione condivisa.

Il percorso culmina con la legge regionale 1/2021 e con la articolata dichiarazione di illegittimità nella sent. 24/2022, da cui si sono prese le mosse. Il “caso Sardegna” si chiude con questa pronuncia (e con il conflitto deciso dalla sent. 26/2022) ma dimostra come la legislazione regionale si sia sviluppata come una tela di Penelope: interventi legislativi di avanguardia, come fu quello che portò alla prima pianificazione territoriale, e poi un lungo lavoro di “sfilatura”, che ha cercato di attenuare, sino a quasi decostruire, il regime vincolistico introdotto all'inizio e che fin

dall'inizio aveva trovato vivacissima contestazione da parte degli operatori economici e degli enti locali che avevano visto bloccare il loro desiderio di "valorizzare" i beni naturali dell'Isola. Forse i fili di cui è tessuta questa tela sono di colore diverso, così come diverso è stato il colore delle maggioranze politiche che si sono insediate nell'organo legislativo della Regione. Evidentemente i vincoli paesaggistici sono un terreno su cui l'indirizzo politico si fa ancora chiaramente avvertire: e lo prova anche la difficoltà che tante Regioni dimostrano nel portare a termine il difficile percorso condiviso della pianificazione urbanistica che – a quanto mi consta – è stato completato solo in sei Regioni. I vincoli incidono sui beni e sulle iniziative economiche privati e legano le mani delle amministrazioni locali; la forza e la convinzione politica necessarie ad imporli non sono virtù facili da reperire.

L'altra lezione che si può ricavare dalle vicende sarde, ma anche da quelle delle altre Regioni che ancora non hanno chiuso il procedimento di pianificazione paesaggistica, a distanza di quattordici anni dal d.lgs. 63/2008 che lo ha disciplinato, è l'importanza del ruolo svolto dal Ministero e dalle soprintendenze nella attenta vigilanza sui tentativi regionali di attenuare i vincoli e apportarvi deroghe. Il che fa guardare con apprensione a certe proposte circolate nel recente passato, su iniziativa regionali di alcune Regioni, di attuazione della autonomia differenziata, in cui si profila la tentazione di intaccare le attribuzioni delle soprintendenze. Le vicende regionali relative alla pianificazione paesaggistica ci dimostrano quanto sia importante invece mantenere la dovuta distanza tra chi deve approvare vincoli e misure limitative dello sfruttamento del territorio e chi deve sopportare il peso di essi.