

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 162° - Numero 17

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

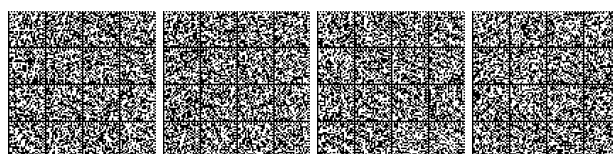
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 aprile 2021

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 marzo 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Sostituzione dell'art. 26 della legge regionale n. 8 del 2015 - Disposizioni di salvaguardia dei territori rurali - Trasformazioni ammesse nelle zone agricole E - Previsione che l'edificazione di fabbricati per fini residenziali nella fascia di 1.000 metri dalla linea di battigia marina è riservata agli imprenditori agricoli a titolo professionale - Requisiti e condizioni di ammissibilità del cambio di destinazione d'uso.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 26-*bis* della legge regionale n. 8 del 2015 - Superamento delle condizioni di degrado dell'agro - Differimento al 31 dicembre 2023 del termine per il completamento, nelle zone urbanistiche omogenee agricole, degli edifici le cui opere sono state legittimamente avviate e il cui titolo abilitativo è scaduto o dichiarato decaduto e non può essere rinnovato a seguito dell'entrata in vigore di contrastanti disposizioni.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Introduzione dell'art. 26-*ter* nella legge regionale n. 8 del 2015 - Pianificazione del sistema delle scuderie della Sartiglia di Oristano.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 30 della legge regionale n. 8 del 2015 - Interventi di incremento volumetrico del patrimonio edilizio esistente nelle zone urbanistiche omogenee A, B, C, D, E, F e G.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2015 - Interventi di incremento volumetrico delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 32 della legge regionale n. 8 del 2015 - Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Introduzione dell'art. 32-*bis* nella legge regionale n. 8 del 2015 - Interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 33 della legge regionale n. 8 del 2015 - Interventi per il riuso degli spazi di grande altezza.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 34 della legge regionale n. 8 del 2015 - Condizioni di ammissibilità degli interventi previsti nel Capo I (Norme per il miglioramento del patrimonio esistente) del Titolo II della legge regionale n. 8 del 2015.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 36 della legge regionale n. 8 del 2015 - Disposizioni comuni al Capo I (Norme per il miglioramento del patrimonio esistente) del Titolo II della legge regionale n. 8 del 2015.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 38 della legge regionale n. 8 del 2015 - Interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Introduzione dell'art. 38-*bis* nella legge regionale n. 8 del 2015 - Trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti nelle zone Hi4, Hi3, Hg4 ed Hg3 del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI).**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 39 della legge regionale n. 8 del 2015 - Rinnovo del patrimonio edilizio con interventi di demolizione e ricostruzione.**

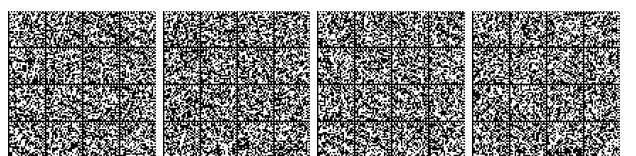


- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 40 della legge regionale n. 8 del 2015 - Misure di promozione dei programmi integrati per il riordino urbano.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 41 della legge regionale n. 8 del 2015 recante disposizioni transitorie della legge regionale n. 4 del 2009.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Differimento, alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2021, dei termini di cui agli artt. 34, comma 1, lettera *b*), e 41, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015 - Differimento al 31 dicembre 2023 del termine previsto dall'art. 37, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2015 e conseguente reviviscenza della disciplina del Capo I del Titolo II della citata legge regionale, così come modificata dalla legge regionale n. 1 del 2021.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Norma transitoria - Previsione per la quale sono fatte salve le richieste di titoli abilitativi di cui alla legge regionale n. 8 del 2015, e successive proroghe, fino alla data del 31 dicembre 2020, con applicazione della predetta normativa - Conservazione dell'attività eventualmente svolta e degli atti adottati dagli uffici pubblici, statali, regionali o comunali - Riconoscimento della facoltà di usufruire delle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 1 del 2021, ove più favorevoli, mediante presentazione di integrazioni o modifiche alla documentazione già presentata - Termine di decorrenza per ripresentare le eventuali richieste di titoli abilitativi presentate tra il 1° gennaio 2021 e la data di entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2021.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 7-bis della legge regionale n. 23 del 1985 - Tolleranze edilizie.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 16 della legge regionale n. 23 del 1985 - Accertamento di conformità.**
- Turismo - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 21 della legge regionale n. 16 del 2017 - Aree di sosta temporanea a fini turistici.**
- Turismo - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Introduzione dell'art. 19-bis nella legge regionale n. 16 del 2017 - Realizzazione dei campeggi oltre la fascia dei 300 metri dalla linea di battigia.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interpretazione autentica dell'art. 4 del decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica n. 2266/U del 1983 - Limiti di densità edilizia per le diverse zone della Regione.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Insediamenti turistici - Specificazioni inerenti la localizzazione di nuovi interventi turistici e relativi servizi generali.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disciplina degli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico regionale.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni di salvaguardia delle zone umide.**
- Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Clausola di non onerosità - Previsione che gli articoli della legge regionale n. 1 del 2021, trattandosi di disposizioni straordinarie, prevalgono sugli atti di pianificazione, anche settoriale, sugli strumenti urbanistici generali e attuativi e sulle altre vigenti disposizioni normative regionali.**
- Legge della Regione autonoma 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), artt. 1; 2; 3; 4, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), numeri 1) e 2), *g*), *h*) e *i*); 5; 6; 7; 8; 9; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 21; 23; 24; 25; 26; 27; 28 e 30, comma 2.....



- N. 23. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 marzo 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).  
**Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che è consentita la raccolta di tronchi e masse legnose spiaggiate nell'ambito del demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative - Determinazione dell'orario e del calendario della raccolta - Individuazione delle aree nelle quali la raccolta del materiale legnoso è vietata.**  
 - Legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1 ("Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)'), art. 19, comma 36..... Pag. 29
- N. 50. Ordinanza del Commissario regionale per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana del 5 gennaio 2021  
**Usi civici - Norme della Regione Lazio - Attribuzione ai Comuni di funzioni e compiti amministrativi in materia di liquidazione di usi civici gravanti su terreni privati che abbiano acquisito carattere edificatorio.**  
 - Legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), art. 4, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6 ("Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche"). Pag. 31
- N. 51. Ordinanza del Tribunale di Rovigo del 18 gennaio 2021  
**Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Proroga, inizialmente al 31 dicembre 2020 e, successivamente, al 30 giugno 2021, della sospensione di ogni procedura esecutiva immobiliare avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore, prevista dall'art. 54-ter del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 27 del 2020 - Inefficacia di ogni procedura per il pignoramento immobiliare di cui all'art. 555 cod. proc. civ., avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 137 del 2020.**  
 - Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 4; decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 ("Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea"), art. 13, comma 14..... Pag. 36
- N. 52. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia del 18 dicembre 2020  
**Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Determinazione del valore della produzione netta delle banche e di altri enti e società finanziari - Previsione che per gli intermediari finanziari la base imponibile è determinata dalla somma algebrica delle voci del conto economico indicate, tra le quali, il margine d'intermediazione ridotto del 50 per cento dei dividendi.**  
 - Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), art. 6, comma 1, lettera a). ..... Pag. 43





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 22

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 marzo 2021*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Sostituzione dell'art. 26 della legge regionale n. 8 del 2015 - Disposizioni di salvaguardia dei territori rurali - Trasformazioni ammesse nelle zone agricole E - Previsione che l'edificazione di fabbricati per fini residenziali nella fascia di 1.000 metri dalla linea di battigia marina è riservata agli imprenditori agricoli a titolo professionale - Requisiti e condizioni di ammissibilità del cambio di destinazione d'uso.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 26-bis della legge regionale n. 8 del 2015 - Superamento delle condizioni di degrado dell'agro - Differimento al 31 dicembre 2023 del termine per il completamento, nelle zone urbanistiche omogenee agricole, degli edifici le cui opere sono state legittimamente avviate e il cui titolo abilitativo è scaduto o dichiarato decaduto e non può essere rinnovato a seguito dell'entrata in vigore di contrastanti disposizioni.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Introduzione dell'art. 26-ter nella legge regionale n. 8 del 2015 - Pianificazione del sistema delle scuderie della Sartiglia di Oristano.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 30 della legge regionale n. 8 del 2015 - Interventi di incremento volumetrico del patrimonio edilizio esistente nelle zone urbanistiche omogenee A, B, C, D, E, F e G.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2015 - Interventi di incremento volumetrico delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 32 della legge regionale n. 8 del 2015 - Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Introduzione dell'art. 32-bis nella legge regionale n. 8 del 2015 - Interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 33 della legge regionale n. 8 del 2015 - Interventi per il riuso degli spazi di grande altezza.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 34 della legge regionale n. 8 del 2015 - Condizioni di ammissibilità degli interventi previsti nel Capo I (Norme per il miglioramento del patrimonio esistente) del Titolo II della legge regionale n. 8 del 2015.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 36 della legge regionale n. 8 del 2015 - Disposizioni comuni al Capo I (Norme per il miglioramento del patrimonio esistente) del Titolo II della legge regionale n. 8 del 2015.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 38 della legge regionale n. 8 del 2015 - Interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Introduzione dell'art. 38-bis nella legge regionale n. 8 del 2015 - Trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti nelle zone Hi4, Hi3, Hg4 ed Hg3 del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI).**





**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 39 della legge regionale n. 8 del 2015 - Rinnovo del patrimonio edilizio con interventi di demolizione e ricostruzione.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 40 della legge regionale n. 8 del 2015 - Misure di promozione dei programmi integrati per il riordino urbano.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 41 della legge regionale n. 8 del 2015 recante disposizioni transitorie della legge regionale n. 4 del 2009.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Differimento, alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2021, dei termini di cui agli artt. 34, comma 1, lettera b), e 41, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015 - Differimento al 31 dicembre 2023 del termine previsto dall'art. 37, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2015 e conseguente reviviscenza della disciplina del Capo I del Titolo II della citata legge regionale, così come modificata dalla legge regionale n. 1 del 2021.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Norma transitoria - Previsione per la quale sono fatte salve le richieste di titoli abilitativi di cui alla legge regionale n. 8 del 2015, e successive proroghe, fino alla data del 31 dicembre 2020, con applicazione della predetta normativa - Conservazione dell'attività eventualmente svolta e degli atti adottati dagli uffici pubblici, statali, regionali o comunali - Riconoscimento della facoltà di usufruire delle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 1 del 2021, ove più favorevoli, mediante presentazione di integrazioni o modifiche alla documentazione già presentata - Termine di decorrenza per ripresentare le eventuali richieste di titoli abilitativi presentate tra il 1° gennaio 2021 e la data di entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2021.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 7-bis della legge regionale n. 23 del 1985 - Tolleranze edilizie.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 16 della legge regionale n. 23 del 1985 - Accertamento di conformità.**

**Turismo - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche all'art. 21 della legge regionale n. 16 del 2017 - Aree di sosta temporanea a fini turistici.**

**Turismo - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Introduzione dell'art. 19-bis nella legge regionale n. 16 del 2017 - Realizzazione dei campeggi oltre la fascia dei 300 metri dalla linea di battaglia.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interpretazione autentica dell'art. 4 del decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica n. 2266/U del 1983 - Limiti di densità edilizia per le diverse zone della Regione.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Insediamenti turistici - Specificazioni inerenti la localizzazione di nuovi interventi turistici e relativi servizi generali.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disciplina degli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico regionale.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni di salvaguardia delle zone umide.**

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Clausola di non onerosità - Previsione che gli articoli della legge regionale n. 1 del 2021, trattandosi di disposizioni straordinarie, prevalgono sugli atti di pianificazione, anche settoriale, sugli strumenti urbanistici generali e attuativi e sulle altre vigenti disposizioni normative regionali.**

- Legge della Regione autonoma 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), artt. 1; 2; 3; 4, comma 1, lettere a), b), c), numeri 1) e 2), g), h) e i); 5; 6; 7; 8; 9; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 21; 23; 24; 25; 26; 27; 28 e 30, comma 2.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi 12, ricorrente;

contro Regione autonoma Sardegna, in persona del Presidente attualmente in carica, resistente;





per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 1; 2; 3; 4, commi 1 lettere *a)*, *b)*, *c)* n. 1 e 2, *g)*, *h)* e *i)*; 5; 6; 7; 8; 9; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 21; 23; 24; 25; 26; 27; 28 e 30, comma 2, della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1, avente ad oggetto «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 e n. 16 del 2017», pubblicata sul BUR n. 5 del 19 gennaio 2021 e ripubblicata una seconda volta, a seguito di *errata-corrige*, sul BUR n. 6 del 21 gennaio 2021.

Il Consiglio regionale della Regione autonoma della Sardegna ha approvato ed emanato in data 18 gennaio 2021 la legge n. 1 che consta di 30 articoli, quasi tutti dedicati ad introdurre modifiche ed integrazioni a tre leggi regionali precedenti (la legge n. 8/2015, la legge n. 23/1985 e la legge n. 16/2017), dettando disposizioni in materia edilizia e di governo del territorio.

In particolare, la prima delle leggi modificate, la legge regionale n. 8/2015, contiene il c.d. nuovo piano casa della Regione Sardegna, in sostituzione del precedente di cui alla legge regionale n. 4/2009 le cui disposizioni sono state più volte prorogate dalla Regione Sardegna a partire dal 2016 per finire al 2020. Quest'ultima legge di proroga (la legge regionale n. 17/2020) è stata impugnata dal Governo per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s)* e dell'art. 9 della Costituzione, in quanto ritenuta lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio.

La seconda delle leggi modificate, la legge regionale n. 23/1985, detta norme in materia edilizia (anche di sanatoria di insediamenti ed opere abusive) ed espropriativa.

La terza legge oggetto di modifica, la legge regionale n. 16/2017, si occupa di turismo.

Le modifiche all'ordinamento regionale sono dirette, in estrema sintesi, a consentire la realizzazione di interventi edilizi, anche di rilevante impatto, in deroga non solo alla pianificazione urbanistica comunale, ma anche a quella paesaggistica, nonché a prevedere l'irrelevanza o sanatoria di illeciti edilizi, al di fuori dei casi e limiti previsti inderogabilmente dalla disciplina statale.

Viene, così, agevolata la massiccia trasformazione edificatoria del territorio, anche in ambiti di pregio, determinando un grave abbassamento del livello della tutela del paesaggio.

In via generale, con valenza a sostenere la posizione dello Stato con argomenti comuni a tutte le censure che sono di seguito dedotte, si rileva che l'art. 3, lettera *f)*, dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) attribuisce alla Regione potestà legislativa in materia di «edilizia e urbanistica», mentre l'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») trasferisce alla Regione alcune competenze già esercitate dagli organi del Ministero della pubblica istruzione, poi attribuite al Ministero per i beni culturali e ambientali.

Va tuttavia rimarcato che, in base al medesimo art. 3 dello Statuto speciale, la potestà legislativa regionale in materia di edilizia e urbanistica deve essere esercitata «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», e quindi necessariamente nel rispetto delle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dettate dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione.

La Corte costituzionale, anche recentemente (sentenza n. 178 del 2018), ha chiarito il ruolo e le attribuzioni del legislatore nazionale con riguardo alle previsioni dello Statuto speciale della Regione Sardegna, affermando che «Il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dell'autonomia speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali». E ciò anche sulla base — per quanto qui viene in rilievo — del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali e culturali».

Se la Regione Sardegna è titolare — grazie al suo Statuto e diversamente dalle regioni a statuto ordinario — di competenza legislativa esclusiva nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica, sostanzialmente corrispondente alla materia «governo del territorio», essa non gode di potestà normativa primaria in materia di tutela del paesaggio, perché questa spetta in via esclusiva allo Stato in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione.

È vero che l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 («Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna»), nel definire i confini delle competenze esclusive della Regione in materia di «edilizia e urbanistica», attribuisce alla Regione anche la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, ma questa constatazione non muta la linea di confine tra le competenze legislative.



Tale competenza, infatti, era riconosciuta anche a tutte le regioni ordinarie, sin dall'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 (art. 1, quarto comma), senza che ciò potesse intaccare la competenza esclusiva da sempre appartenente allo Stato in materia di tutela del paesaggio.

La stessa legge n. 431 del 1985 (c.d. «legge Galasso»), oltre a estendere il vincolo di tutela inerente a zone di particolare interesse ambientale a tutto il territorio nazionale, prevede espressamente che le regioni sottopongano «a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali».

Deve pertanto essere chiaro che la tutela del paesaggio resta ben distinta dal «governo del territorio», pur avendo le due materie ambiti in comune, in particolare per quanto riguarda l'attività di pianificazione.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha riconosciuto la prevalenza dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, rimarcando che «sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la “separazione tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro”, prevalendo, comunque, “l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica” (sentenza n. 182 del 2006). È in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del decreto legislativo n. 42 del 2004» (sentenza n. 180 del 2008).

Se si è ritenuto che la materia «edilizia ed urbanistica» include anche la possibilità di incidere sulla pianificazione del paesaggio in senso lato, salvi ovviamente i limiti delle norme statali di grande riforma economico-sociale (tra le quali va di certo annoverato il principio di copianificazione, di cui agli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice), ciò non significa aver riconosciuto alla Regione una potestà legislativa primaria in materia di tutela paesaggistica in senso proprio, che non è prevista dallo Statuto.

E proprio con riferimento alla Regione Sardegna, nella citata sentenza n. 178 del 2018, è stato precisato che: «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e che] le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma della Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006)» (sentenza n. 103 del 2017). «Da ciò deriva che il legislatore della Regione autonoma della Sardegna non può esercitare unilateralmente la propria competenza statutaria nella materia edilizia e urbanistica quando siano in gioco interessi generali riconducibili alla predetta competenza esclusiva statale e risultino in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale».

La Regione Sardegna ha approvato il piano paesaggistico regionale, primo ambito omogeneo, con deliberazione della Giunta regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006 (c.d. «PPR dell'ambito costiero»);

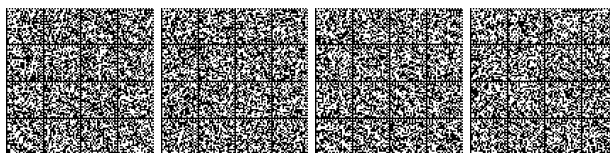
Nell'anno successivo, il 19 febbraio 2007 la Regione Sardegna ha sottoscritto con il Ministero per i beni culturali il Protocollo d'intesa per la verifica e l'adeguamento congiunto del Piano paesaggistico regionale - Primo ambito omogeneo (ai sensi degli articoli 143 e 156 del Codice), nonché per la copianificazione congiunta con lo Stato del Secondo ambito omogeneo (comprendente le aree interne dell'isola).

La predetta attività di copianificazione è riferita all'intero territorio regionale, e quindi sia ai beni paesaggistici vincolati, che al paesaggio non vincolato.

Il 1° marzo 2013 è stato sottoscritto tra la Regione e il Ministero dei beni culturali il disciplinare attuativo del suddetto Protocollo d'intesa, al fine di definire le modalità attuative dei lavori di copianificazione sia per il Primo che per il Secondo ambito. Lo stesso disciplinare è stato aggiornato e sottoscritto congiuntamente dalla Regione e dal Ministero il 18 aprile 2018.

In esecuzione del disciplinare in questione sono state avviate e concluse numerose attività tecniche di copianificazione paesaggistica tra la Regione ed il Ministero, le quali, tuttavia, non si sono ancora tradotte nell'approvazione del Piano paesaggistico verificato e adeguato alle disposizioni del Codice e nella sua estensione alle aree interne dell'Isola. La Regione ha, dunque, assunto uno specifico impegno al coinvolgimento dello Stato nel delineare la disciplina di tutela non solo dei beni paesaggistici vincolati (art. 134 del Codice), bensì di tutti i «paesaggi» della Regione, nell'ampia accezione propria della Convenzione europea sul paesaggio di Firenze, ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14. E fino ad oggi questo impegno è stato mantenuto.

Ecco perché oggi, ad avviso del Governo, l'intervento regionale risulta manifestamente illegittimo in quanto deroga in modo unilaterale al piano paesaggistico regionale, Primo ambito omogeneo, sottraendosi non solo all'obbligo di copianificazione previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, ma anche all'intesa stipulata con lo Stato.



La legge regionale inoltre disciplina unilateralmente il Secondo ambito omogeneo, sottraendosi anche in questo caso all'obbligo di copianificazione previsto dal Codice e alla predetta intesa, e per di più interviene con legge (e quindi con previsioni generali e astratte, come tali inadeguate a tenere conto degli specifici contesti paesaggistici), invece che mediante la pianificazione paesaggistica (unica sede nell'ambito della quale deve essere determinata, sulla base di una valutazione in concreto, la disciplina d'uso dei beni paesaggistici).

L'intervento normativo della Regione lede pertanto il principio di leale collaborazione nei confronti dello Stato, in quanto la Regione agisce in via unilaterale, in violazione degli Accordi sottoscritti dalla Regione con il competente Ministero in materia di pianificazione paesaggistica congiunta.

Per completezza di conoscenza, si fa presente che lo Stato ha recentemente impugnato davanti alla Corte costituzionale anche la legge regionale n. 21/2020 con la quale la Regione Sardegna ha disposto che sono in ogni caso sottratti alla pianificazione congiunta tra Regione e Ministero — dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 63/2008 — i beni paesaggistici diversi da quelli di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*) del decreto legislativo n. 42/2004 quali, in particolare, la fascia costiera, i beni identitari e le zone agricole. Tutto ciò premesso, risultano censurabili le seguenti disposizioni della legge regionale.

*1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi 1 e 2, lettera s) della Costituzione e dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

La norma qui censurata è inserita nel Capo I della legge, che raggruppa tutte le modifiche alla legge regionale n. 8 del 2015, attribuendo numerose premialità volumetriche su tutto il territorio regionale, con l'unica esclusione della fascia dei 300 metri dalla linea di battigia.

Essa sostituisce l'art. 26 della legge regionale n. 8 del 2015, che reca disposizioni in materia di «salvaguardia dei territori rurali».

I nuovi commi 1 e 2 dell'art. 26 consentono, al di fuori della fascia di 1.000 metri dalla battigia marina, l'edificazione in agro a fini residenziali con una superficie minima di un ettaro (art. 3, comma 3, del d.P.G. n. 228 del 1994, richiamato al comma 1) e senza essere imprenditori agricoli. Si tratta di trasformazioni disciplinate al di fuori del piano paesaggistico, in violazione dei principi di copianificazione obbligatoria e di gerarchia dei piani sanciti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (articoli 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo n. 42/2004).

Viene pertanto impedito alla pianificazione paesaggistica di raggiungere lo scopo a cui è destinata, ossia evitare che, in sede di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, le singole trasformazioni vengano valutate in modo parcellizzato, e non nell'ambito della considerazione complessiva del contesto tutelato specificamente demandata al piano paesaggistico, secondo la scelta operata al riguardo dal legislatore nazionale.

Il nuovo comma 3 dell'art. 26 della legge regionale n. 8/2015 stabilisce che nelle zone agricole è ammesso il cambio di destinazione d'uso degli edifici legittimamente esistenti in edifici a uso residenziale, nel rispetto della superficie minima di intervento e dell'indice massimo di fabbricabilità, fatta salva la limitazione dell'edificazione residenziale nei 1.000 metri dalla costa solo in favore degli imprenditori agricoli tradizionali, e purché i cambi di destinazione d'uso non determinino opere di urbanizzazione a rete.

La disposizione, pur facendo salvo l'indice massimo di fabbricabilità, non fa salva la densità fondiaria di mc. 0,03 per mq specificamente prevista per le abitazioni ai sensi dell'art. 7, n. 4, del decreto ministeriale 1° aprile 1968, n. 1444 e confermato dall'art. 4 del decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica n. 2266/U del 1983 e dall'art. 3 del d.P.G. n. 228 del 1994.

Viene, quindi, introdotta una previsione derogatoria rispetto alla pianificazione urbanistica comunale e, a monte, rispetto alla norma fondamentale di grande riforma economico-sociale, posta dall'art. 41-*quinquies*, ottavo comma, della legge n. 1150 del 1942, che impone il rispetto dei limiti inderogabili di densità edilizia previsti per le diverse zone del territorio comunale (Corte cost. n. 217 del 2020).

La previsione in esame si pone quindi in contrasto con la finalità dichiarata di «salvaguardia dei territori rurali», prestandosi, al contrario, a determinare la trasformazione di insediamenti rurali in insediamenti abitativi, con conseguente grave rischio di fenomeni di c.d. dispersione urbana.

Che questo sia il possibile risultato dell'applicazione della disposizione normativa è testimoniato, del resto, dal fatto che il cambio di destinazione d'uso non è consentito (solo) se comporta la necessità di realizzare «opere di urbanizzazione a rete», ma non anche se — come è la regola — determina un carico urbanistico comportante, per sua stessa natura, la necessità di realizzare le altre opere di urbanizzazione primaria e secondaria, come tali idonee a stravolgere il contesto agricolo.



Richiamando quanto dedotto in via generale nel presente ricorso, la norma indicata in epigrafe è pertanto costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, perché esuberante rispetto al potere legislativo ivi riconosciuto alla Regione Sardegna.

È inoltre illegittima per violazione degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio; è infine illegittima perché lesiva del principio di leale collaborazione che in materia di paesaggio si attua con la copianificazione.

2. *Illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi 1 e 2, lettere m) e s) della Costituzione e dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

La norma qui censurata modifica il termine previsto al comma 4 dell'art. 26-bis della legge regionale n. 8 del 2015, prorogandolo dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2023.

L'art. 26-bis prevede, al comma 1, che «Al fine di superare le situazioni di degrado legate alla presenza, all'interno delle zone urbanistiche omogenee agricole, di costruzioni non ultimate e prive di carattere compiuto, alle condizioni di cui al presente articolo, è consentito il completamento degli edifici, le cui opere sono state legittimamente avviate e il cui titolo abilitativo è scaduto o dichiarato decaduto e non può essere rinnovato a seguito dell'entrata in vigore di contrastanti disposizioni». Con la novella la Regione rinnova quindi una disciplina derogatoria che era venuta a scadenza il 31 dicembre 2020, e quindi già scaduta, determinandone la riviviscenza fino al 31 dicembre 2023. Nonostante la dichiarazione di principio, secondo la quale la previsione normativa è diretta al «Superamento delle condizioni di degrado dell'agro», la norma consente interventi gravemente pregiudizievoli per il territorio, in quanto legittima il completamento di edificazioni in zona agricola rimaste incompiute, nei casi in cui non sarebbe possibile ottenere il rinnovo del titolo edilizio ormai divenuto inefficace, a causa di una sopravvenuta disciplina pianificatoria incompatibile.

Ciò al di fuori del piano paesaggistico, in violazione dei principi copianificazione obbligatoria e di gerarchia dei piani sanciti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (articoli 135, 143, 145 e 156). Non vale a sanare l'illegittimità della normativa quanto previsto al comma 4, che subordina gli interventi di completamento agli «eventuali atti di assenso relativi a vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico e archeologico e dalle altre normative di settore». Viene infatti comunque impedito alla pianificazione paesaggistica di raggiungere lo scopo a cui è destinata, ossia evitare che, in sede di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, le singole trasformazioni vengano valutate in modo parcellizzato, e non nell'ambito della considerazione complessiva del contesto tutelato specificamente demandata al piano paesaggistico, secondo la scelta operata al riguardo dal legislatore nazionale.

La normativa regionale costituisce inoltre una vistosa deroga rispetto alle norme fondamentali di grande riforma economico-sociale contenute all'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, ove si prevede che «La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire (...)» (comma 3) e che «Il permesso decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio.» (comma 4). In forza delle suddette previsioni — applicabili anche nei confronti della Regione autonoma della Sardegna in quanto attinenti alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni valevoli sull'intero territorio nazionale — deve escludersi che possa essere consentito il completamento di edificazioni rimaste incompiute, ove il privato abbia lasciato decadere il titolo edilizio e non vi siano le condizioni per ottenerne il rinnovo.

Come evidenziato dal Giudice amministrativo, in materia edilizia il permesso di costruire decade espressamente nel caso di mancato rispetto del termine di inizio o di ultimazione dei lavori, fatta salva la possibilità di proroga, che deve essere richiesta prima della scadenza dei detti termini e che deve essere accordata ai sensi dell'art. 15, comma 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (Cons. Stato, Sez. VI, 30 giugno 2020, n. 4179).

In materia edilizia, pertanto, l'intervenuta decadenza, realizzatasi per superamento dei termini previsti per la realizzazione della costruzione, comporta la impossibilità di realizzare la «parte non eseguita» dell'opera a suo tempo assentita, e la necessità del rilascio di un nuovo titolo edilizio per le opere ancora da eseguire. In sostanza, una volta intervenuta la decadenza, chiunque intenda completare la costruzione necessita di un nuovo ed autonomo titolo edilizio, che deve provvedere a richiedere, sottoponendosi ad un nuovo iter procedimentale, volto a verificare la coerenza di quanto occorre ancora realizzare con le prescrizioni urbanistiche vigenti nell'attualità (Cons. Stato, Sez. IV, 6 agosto 2019, n. 5588).

Di conseguenza, la possibilità prevista *ex lege* di far «rivivere» titoli decaduti anche da lungo tempo, per di più con dilatazione del termine entro cui è possibile avvalersi di tale facoltà, contrasta con la legislazione statale che stabilisce — con principio generale destinato a imporsi sulla legislazione regionale — la decadenza automatica del titolo abilitativo, qualora i lavori non siano ultimati entro il termine ivi fissato.





Sotto altro profilo, la norma consente il completamento, in zona agricola, di edifici incompatibili con l'attuale destinazione urbanistica della zona stessa. In questa prospettiva, la previsione censurata deroga anche al principio fondamentale posto dall'art. 41-*quinquies*, ottavo comma, della legge n. 1150 del 1942 (attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, recepito dalla Regione Sardegna con il D. A. n. 2266/U/1983, e il d.P.G. n. 228 del 1994) secondo il quale il territorio comunale deve essere suddiviso in zone territoriali omogenee, per le quali sono dettati appositi standard e limiti di densità edilizia, volti ad assicurare l'ordinato assetto del territorio.

La previsione determina, inoltre, esiti arbitrari e irragionevoli, in quanto impedisce ai comuni di disporre la rimessione in pristino dello stato dei luoghi, doverosa in base ai principi, e determina un aggravio del carico urbanistico nelle aree interessate.

La norma qui censurata è pertanto costituzionalmente illegittima per violazione ai limiti della competenza legislativa riconosciuta alla regione dall'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975. Anche nella materia affidata alla competenza legislativa esclusiva della Regione, essa deve rispettare le norme fondamentali di riforma economica e sociale dettate dallo Stato, quali nella fattispecie sono quelle di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150/1942 (come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, recepito dalla Regione Sardegna con il D. A. n. 2266/U/1983, e il d.P.G. n. 228 del 1994), e agli articoli 2-*bis*, 14 e 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

Essa è inoltre illegittima perché viola l'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione alterando i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili dei cittadini che devono necessariamente essere garantiti in modo uguale su tutto il territorio nazionale.

Ed è poi illegittima per la violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera *s*) della Costituzione in quanto — seppur letteralmente attecchita a regolare la materia edilizia — incide pesantemente sulla pianificazione paesaggistica in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, attuata dagli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dall'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011, e dalla legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio.

Infine essa è lesiva del principio di leale collaborazione, dal momento che, come più volte detto, produce un intervento unilaterale in un ambito in cui è dovuta la copianificazione.

*3. Illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi 1 e 2, lettera s) della Costituzione e dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

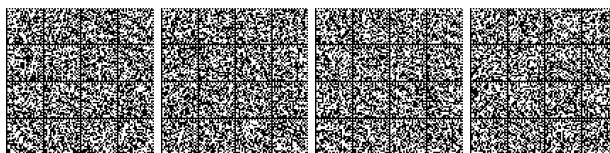
La norma qui censurata aggiunge l'art. 26-*ter* nella legge regionale n. 8 del 2015 («Pianificazione del sistema delle scuderie della Sartiglia di Oristano»).

Per effetto delle previsioni in esame, viene consentita — per asserite finalità di «valorizzazione dal punto di vista paesaggistico» di determinate aree agricole, soggette anche a tutela paesaggistica e del piano paesaggistico regionale — la costruzione di nuove strutture quali le «scuderie», e ciò in forza di una previsione generalizzata contenuta nella legge regionale, operante in deroga non solo alla pianificazione urbanistica, ma anche a quella paesaggistica.

Viene infatti consentita per legge, in maniera indiscriminata su tutto l'agro comunale di Oristano, l'edificazione di strutture zootecniche, richiamando l'operatività dell'art. 3 «Criteri per l'edificazione nelle zone agricole» del decreto del Presidente della Giunta regionale 3 agosto 1994, n. 228, recante le «Direttive per le zone agricole», in spregio alle previsioni delle NTA del piano paesaggistico regionale e al di fuori delle previsioni degli strumenti urbanistici.

Inoltre, il legislatore regionale prevede che «la tipologia, le dimensioni e i materiali» di tali «scuderie» siano stabilite dal vigente strumento urbanistico comunale (PUC) «nell'ottica della tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio», invece che nel rispetto delle previsioni e prescrizioni del piano paesaggistico regionale, cui sono riservate la salvaguardia, la pianificazione e la gestione di tutto il territorio ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Sotto questo profilo, la nuova disposizione, al di fuori del piano paesaggistico regionale, attribuisce direttamente allo strumento urbanistico comunale la competenza in materia di pianificazione paesaggistica, invece riservata dal legislatore statale al predetto Piano sovraordinato.

L'art. 3 della legge regionale n. 1/2021 è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione dei limiti imposti al potere legislativo regionale dall'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975. Oltre infatti ad invadere la materia paesaggistica, che è di esclusiva competenza dello Stato, nella disciplina edilizia la norma contrasta con le norme fondamentali di riforma economica e sociale dettate dallo Stato, quali nella fattispecie sono quelle di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150/1942 (come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, recepito dalla Regione Sardegna con il D. A. n. 2266/U/1983, e il d.P.G. n. 228 del 1994), e agli articoli 2-*bis*, 14 e 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.



È altresì illegittimo perché lesivo degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma lettera *s*), Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio.

È infine illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione.

*4. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere a), b), c) numeri 1 e 2, g), h) e i), della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per la violazione degli articoli 9 e 117, comma 1 e comma 2, lettere m) e s) della Costituzione, nonché per la violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

L'art. 4 della legge regionale n. 1/2021 apporta numerose modifiche all'art. 30 della precedente legge regionale n. 8 del 2015, concernente «Interventi di incremento volumetrico del patrimonio edilizio esistente», aumentando in modo considerevole i limiti di maggiore edificabilità ivi prima previsti.

In particolare:

la lettera *a*) alza dal 20 al 25 per cento e da 70 a 90 metri cubi i limiti di incremento volumetrico consentiti per ciascuna unità immobiliare che nella zona urbanistica A non abbia rilevanti tracce dell'assetto storico e che sia in contrasto con i caratteri architettonici del contesto;

la lettera *b*) alza da 120 a 180 metri cubi l'incremento volumetrico realizzabile in ciascuna unità immobiliare nelle zone urbanistiche B e C;

la lettera *c*) al n. 1) raddoppia dal 5 al 10 per cento l'ulteriore incremento volumetrico consentito sempre nelle zone urbanistiche B e C e al n. 2 prevede che tale ulteriore beneficio operi in almeno una delle ipotesi alternative ivi menzionate;

la lettera *g*), mediante l'aggiunta di un comma (*7-bis*), introduce la possibilità di realizzare verande coperte, o ampliare quelle esistenti, fino ad un massimo di un terzo della superficie coperta consentita nelle zone B, C ed F;

la lettera *h*) aumenta da 120 a 150 metri cubi la superficie in più realizzabile nelle zone urbanistiche A, B e C, relativamente agli edifici destinati ad abitazione principale dei disabili;

la lettera *i*), infine, inserisce due nuovi commi (il *9-bis* e il *9-ter*) mediante i quali sono consentiti nelle zone extraurbane incrementi volumetrici delle strutture residenziali non superiori al 35 per cento dell'esistente purché oltre i 300 metri dalla battigia (comma *9-bis*) e sono estesi alle abitazioni in aree non pianificate gli incrementi volumetrici già consentiti nelle zone E (*9-ter*).

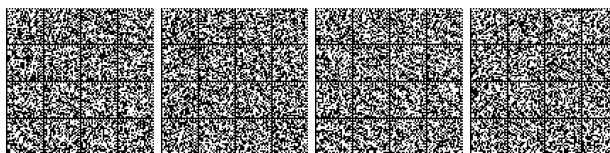
Tutte le modifiche apportate sono volte a estendere considerevolmente gli interventi di incremento volumetrico del patrimonio edilizio esistente, anche in assenza di Piano particolareggiato adeguato al PPR. E solo per gli interventi ricadenti nella zona urbanistica A la normativa regionale richiede il rispetto della disciplina del piano paesaggistico.

Il comma 2, primo periodo, del novellato art. 30 prevede infatti: «Nella zona urbanistica A l'incremento volumetrico può essere realizzato unicamente 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 Piano paesaggistico regionale ed esteso all'intera zona urbanistica o previa verifica di cui all'art. 2 della legge regionale 4 agosto 2008, n. 13». Il successivo comma 9 prevede: «Nella zona urbanistica A o all'interno del centro di antica e prima formazione, in assenza di piano particolareggiato adeguato al Piano paesaggistico regionale, oltre agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia interna, è consentito l'intervento di "ristrutturazione edilizia di tipo conservativo" che mantiene immutati alcuni elementi strutturali qualificanti, con possibili integrazioni funzionali e strutturali, senza incrementi di superficie, di volume e variazioni della sagoma storicamente esistente».

Ciò evidentemente significa che negli altri casi gli interventi possono essere realizzati anche in deroga al piano paesaggistico regionale (PPR), oltre che in deroga agli strumenti urbanistici comunali.

Al di fuori delle zone A, pertanto, le novelle, prevedendo nuovi e ulteriori incrementi volumetrici, anche in aree vincolate paesaggisticamente — escludendo dall'applicazione le sole fasce costiere di 300 metri dalla linea di battigia marina — comportano una sistematica violazione delle previsioni e prescrizioni del piano paesaggistico regionale, in quanto consentono nuova edificazione in aree paesaggisticamente tutelate e vincolate, tra le quali quelle della «Fascia costiera», bene paesaggistico tipizzato e individuato dal PPR ai sensi degli articoli 17, comma 3, lettera *a*), 19 e 20 delle relative Norme tecniche di attuazione (NTA).

In particolare, l'art. 20, comma 1, lettera *a*), delle NTA vieta nuove costruzioni in aree inedificate, se non già riconducibili alle fattispecie di cui al comma 2 del medesimo art. 20. Non è prevista la possibilità di una nuova edificazione riferita alle abitazioni, come invece introdotta dal nuovo comma *9-bis*, sopra richiamato.





Estremamente critica appare la disposizione contenuta nel nuovo comma 7-bis, introdotto dalla lettera g), che consente, nelle zone urbanistiche B, C ed F, la realizzazione o l'ampliamento delle verande coperte fino ad un massimo di 1/3 della superficie coperta realizzabile, senza neppure richiamare il necessario obbligo di autorizzazione paesaggistica (da rendere peraltro in forma semplificata ai sensi della voce n. B.26 di cui all'Allegato B al Regolamento di semplificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017).

Tutte le previsioni regionali volte a consentire nuovi ampliamenti volumetrici al di fuori del Piano paesaggistico e potenzialmente in deroga ad esso, invadono la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s).

Il nuovo comma 7-bis, che consente la realizzazione o l'ampliamento delle verande coperte, risulta anche lesivo della potestà dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», ai sensi all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, atteso che tali prestazioni includono anche la portata e la valenza dell'autorizzazione paesaggistica, che deve essere necessariamente uniforme sull'intero territorio nazionale e si impongono anche alle regioni e province autonome (cfr., al riguardo, Corte costituzionale 24 luglio 2012, n. 107, pronunciata nei confronti della Provincia autonoma di Trento, e Corte costituzionale n. 189 del 2016).

Le previsioni di incrementi volumetrici generalizzati, in deroga alla pianificazione urbanistica, e senza che sia garantito il rispetto degli standard urbanistici comporta, inoltre, la violazione delle norme di grande riforma economico-sociale che si impongono anche nei confronti della Regione autonoma della Sardegna qualora essa legiferi in materia edilizia.

La norma in questione dunque è costituzionalmente illegittima per violazione in primo luogo degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio.

È poi illegittima per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, per contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942 (come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, recepito dalla Regione Sardegna con il D. A. n. 2266/U/1983, e il d.P.G. n. 228 del 1994), all'art. 2-bis e all'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

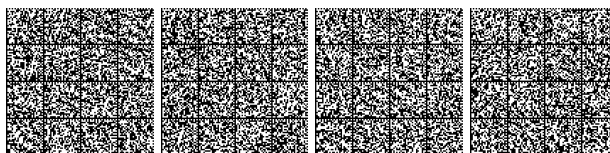
Infine è illegittima per la violazione del principio di leale collaborazione, avendo unilateralmente disposto in materia affidata alla necessaria copianificazione con lo Stato.

*5. Illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettere m) e s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

La norma in questione modifica l'art. 31 della precedente legge regionale n. 8 del 2015, avente ad oggetto «Interventi di incremento volumetrico delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie».

Essa prevede nuovi e maggiori incrementi volumetrici delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e sociosanitarie. E ciò anche in aree vincolate paesaggisticamente (in quanto restano escluse le sole fasce di 300 metri dalla linea di battigia marina), comportando una sistematica violazione delle previsioni e prescrizioni del piano paesaggistico regionale, le quali non trovano applicazione, essendo sostituite in toto dalle previsioni generalizzate di ampliamenti volumetrici consentiti dalle norme regionali censurate.

La disciplina dell'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2015, come novellata, consente, inoltre, nuove edificazioni in aree paesaggisticamente tutelate e vincolate (cfr. comma 1, lettera b), laddove prevede che gli interventi di ristrutturazione e rinnovamento comportanti incrementi volumetrici possano avvenire «anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati»; nello stesso senso il nuovo comma 7-*quater*, con riferimento all'ampliamento delle strutture destinate all'esercizio di attività di turismo rurale, anche nella «Fascia costiera», bene paesaggistico tipizzato e individuato dal PPR ai sensi degli articoli 17, comma 3, lettera a), 19 e 20 delle relative NTA. In particolare, le NTA vietano nuove costruzioni in aree inedificate e non prevedono la possibilità di ampliamento delle strutture destinate ad attività turistico-ricettive, né tantomeno di quelle «sanitarie e socio-sanitarie», di nuova introduzione a opera dell'art. 5 in esame (cfr. comma 1, lettera a).



Anche il nuovo comma 7-*bis* si presta a censura, nella parte in cui consente «... per un periodo non superiore a duecento quaranta giorni, la chiusura con elementi amovibili, anche a tenuta, delle verande coperte già legittimamente autorizzate nelle singole strutture turistiche ricettive» e ciò anche in aree vincolate paesaggisticamente, senza il necessario rispetto delle previsioni e prescrizioni del piano paesaggistico regionale. Inoltre, non è richiesta l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice, da rendere in forma semplificata ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017 (voce B.26 dell'Allegato B), con conseguente violazione anche dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*) Cost.

Il nuovo comma 7-*ter*, poi, stabilisce che «... Le coperture per piscine sono assimilate alle opere di edilizia libera di cui all'art. 15 della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative) e non incidono sulla volumetria e sulla superficie coperta ...».

Con tale previsione la Regione sottrae al regime dei titoli edilizi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 e alle previsioni e prescrizioni del Piano paesaggistico regionale detti interventi di copertura, assimilandoli alle opere di edilizia libera, e ciò anche se realizzati in aree vincolate paesaggisticamente, pur trattandosi di interventi potenzialmente di rilevante impatto paesaggistico (al pari delle piscine; *cfi*: Tribunale amministrativo regionale Lazio, Sez. II bis, 7 ottobre 2019, n. 11586; Cassazione pen., n. 1913 del 2019).

Va rilevato che la copertura di una piscina non è opera destinata a soddisfare esigenze meramente temporanee, posto che la copertura, anche qualora venisse utilizzata stagionalmente, è destinata certamente a permanere in loco con carattere di stabilità. Al riguardo, va ribadito che la nozione di edilizia libera, di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (di cui l'art. 15 della legge regionale n. 23 del 1985 è riproduttivo), si riferisce a opere che devono essere realizzate in conformità con i vigenti strumenti urbanistici, e che non producano un significativo incremento del carico urbanistico: in particolare, per quanto concerne le opere precarie, queste devono essere destinate a soddisfare esigenze temporanee e contingenti e suscettibili di essere rimosse al cessare della necessità che le ha determinate. Pertanto, la disposizione in esame introduce una significativa e impattante deroga alle disposizioni statali in materia di titoli edilizi, costituenti principi fondamentali della legislazione statale in materia edilizia, esorbitando i limiti dell'autonomia consentita alla disciplina regionale dallo statuto della Regione Sardegna.

La norma qui censurata, ad eccezione della lettera *g*) è pertanto nel suo complesso costituzionalmente illegittima per violazione in primo luogo degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio.

È poi illegittima per violazione dell'art. 3 dello Statuto Speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, che impone il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico sociale dettate dallo Stato, e qui costituite dall'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, dagli articoli 2-*bis* e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, dall'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e dall'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

È infine illegittima per violazione del principio di leale collaborazione per le ragioni già più volte dette e che qui si richiamano.

Con particolare riferimento alla lettera *i*) si deduce l'ulteriore violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione perché essa lede in entrambi i commi introdotti alla precedente legge l'obbligo, che spetta allo Stato, di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili dei cittadini.

*6. Illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

La norma in questione reca modifiche all'art. 32 della legge regionale n. 8 del 2015, concernente «Interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti».

In sintesi, le disposizioni sono volte:

ad ampliare il novero delle ipotesi in cui è configurabile un sottotetto suscettibile di recupero abitativo, includendovi anche agli «spazi» cui si riferisce il comma 1 e ridefinendo la nozione di sottotetto nel nuovo comma 3-*ter* dell'art. 32 della legge regionale n. 8 del 2015;

ad estendere le zone urbanistiche in cui sono consentiti gli interventi di riuso dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo (sono aggiunte le zone E ed F);



a consentire sugli edifici ad uso residenziale con copertura a falde modifiche esterne fino a 50 centimetri di altezza all'imposta interna della falda (nuovo comma 3-*quater*);

a estendere anche alle zone urbanistiche A (limitatamente agli edifici che non conservano rilevanti tracce dell'assetto storico e che siano in contrasto con i caratteri architettonici e tipologici del contesto) ed F gli interventi di recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo.

Le modifiche apportate alla lettera *b*) del comma 6 e la soppressione della lettera *b*) del comma 8 sono rivolte infine a rimuovere alcuni limiti agli interventi di recupero con incremento volumetrico dei sottotetti. Anche questa disposizione confligge con la normativa statale, laddove disciplina, direttamente e in via autonoma, le possibili trasformazioni delle coperture degli edifici, potenzialmente anche molto rilevanti per il paesaggio. Con riferimento ai sottotetti ricadenti in ambiti paesaggisticamente tutelati, la legge regionale nella sostanza sottrae la disciplina degli interventi alla sede propria del piano paesaggistico, menomando conseguentemente l'impianto sistematico della tutela delineato dalle norme statali di grande riforma economico-sociale.

La deroga sistematica e generalizzata alla pianificazione urbanistica comporta, inoltre, la violazione anche dei principi, già sopra richiamati, posti dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, come attuati dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, recepito dalla Regione Sardegna con il D. A. n. 2266/U/1983.

L'art. 6 della legge regionale n. 1/2021 è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione in primo luogo degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio.

È di poi illegittimo per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, contrastando con le norme di grande riforma economico-sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, agli articoli 2-*bis* e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

È infine illegittimo, per i motivi più volte ricordati, per violazione del principio di leale collaborazione.

*7. Illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della regione Sardegna.*

Questa norma introduce nella legge regionale n. 8 del 2015 un nuovo articolo, il 32-*bis*, concernente gli «Interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra».

Le disposizioni introdotte consentono il recupero di seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra, e sono applicabili indiscriminatamente anche ai beni paesaggistici, in quanto il comma 6 vieta il recupero nelle sole aree dichiarate di pericolosità idraulica elevata o molto elevata ovvero in aree di pari pericolosità da frana.

Il recupero dei piani pilotis, in particolare, ove comportante la chiusura delle superfici aperte, a piano terra o piano rialzato, delimitate da colonne portanti, appare in grado di alterare profondamente l'aspetto esteriore dei fabbricati, comportandone lo stravolgimento a livello visivo.

La previsione, ancora una volta, di una disciplina generale e astratta dettata dalla Regione, in deroga alla disciplina urbanistica e paesaggistica, determina la violazione delle norme e dei principi già sopra richiamati, perché lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella tutela del paesaggio.

Inoltre, il comma 6 del nuovo art. 32-*bis* della legge regionale n. 8 del 2015, stabilisce che «il recupero a fini abitativi dei piani e locali di cui al presente articolo è vietato nelle aree dichiarate, ai sensi della legge 18 maggio 1989, n. 183, di pericolosità idraulica elevata o molto elevata (Hi3 o (Hi4) ovvero in aree di pericolosità da frana elevata o molto elevata (Hg3 o Hg4)».

Tale disposizione si pone in contrasto con le previsioni del Piano di assetto idrogeologico (PAI) della Sardegna, disciplinate dalle Norme di attuazione (NdA).

Al riguardo, si evidenzia che l'art. 65, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dispone che «Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato».

Le direttive del PAI, avente valore di Piano territoriale di settore ai fini della prevenzione del rischio idrogeologico, nello specifico riguardo dell'uso dei locali interrati e seminterrati sono esplicitate all'art. 49 delle NdA, e stabiliscono che «La Regione, al fine di ridurre la vulnerabilità degli elementi a rischio, approva norme che incentivano la realiz-



zazione volontaria di misure di protezione locale ed individuale degli edifici esistenti, quali misure per la dismissione volontaria e definitiva dei locali interrati e seminterrati esistenti in zone caratterizzate da pericolosità idrogeologica e altre misure di autoprotezione individuale, comprese misure di *proofing* e *retrofitting*».

Questo specifico indirizzo, sia pure di carattere generale, non limita gli effetti alle sole aree a pericolosità e a rischio elevato e molto elevato, ma li estende a tutte le aree a pericolosità idrogeologica, includendo in queste anche quelle non già perimetrate dal PAI, ma considerate nell'art. 30-ter recante «Identificazione e disciplina delle aree di pericolosità quale misura di prima salvaguardia» o risultanti dalle attività di pianificazione urbanistica dei Comuni, ai sensi dell'art. 8 dettante «Indirizzi per la pianificazione urbanistica e per l'uso di aree di costa».

La mancata coerenza della legge regionale con le prescrizioni del PAI, peraltro, non si rileva soltanto nelle succitate disposizioni di carattere generale, ma anche nelle specifiche previsioni di cui al comma 2-bis dell'art. 29 «Disciplina delle aree di pericolosità idraulica media» delle NdA, che espressamente prevede che «Tutti gli interventi del precedente comma sono consentiti a condizione che per essi non sia prevista la realizzazione di nuovi volumi interrati e seminterrati».

Questa specifica disposizione si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione anche sotto il profilo della invasione della competenza esclusiva che lo Stato ha in materia di tutela dell'ambiente in quanto viola la norma interposta costituita dall'art. 65, comma 4 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

*8. Illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

La norma qui citata reca modifiche all'art. 33 della legge regionale n. 8 del 2015, concernente gli «Interventi per il riuso degli spazi di grande altezza».

In particolare, la lettera a) prevede che la realizzazione di soppalchi sia consentita non più soltanto nelle zone urbanistiche A, B e C, ma anche nelle zone D, E ed F, in queste ultime oltre la fascia dei 300 metri dalla battigia marina.

Al riguardo, occorre osservare che l'ampliamento del novero degli edifici ai quali si applica la disciplina in esame determina anche l'applicazione dell'eccezione di cui al comma 4 del predetto art. 33, ove si prevede che «(...) Nelle zone urbanistiche A sono ammesse nuove aperture finestrate solo se previste in sede di piano particolareggiato adeguato al Piano paesaggistico regionale. Per le altre zone urbanistiche l'apertura di eventuali nuove superfici finestrate è ammessa nel rispetto delle regole compositive del prospetto». Soltanto nelle zone A è quindi assicurato il rispetto del Piano paesaggistico, mentre in tutte le altre zone del territorio comunale gli interventi — si deduce — possono essere realizzati anche in deroga al PPR.

Il nuovo comma 6-bis, aggiunto al predetto art. 33, stabilisce poi che «In caso di realizzazione di spazi di grande altezza in edifici esistenti, mediante la demolizione parziale di solaio intermedio, è escluso il ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio, anche in caso di riutilizzo di spazi sottotetto che originariamente non realizzano cubatura, a condizione che non si realizzino mutamenti nella sagoma dell'edificio o nella porzione di edificio».

Con questa disposizione si viene, ancora una volta, a derogare all'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, in quanto si prevede la realizzazione di volumi che non vengono computati ai fini degli standard urbanistici.

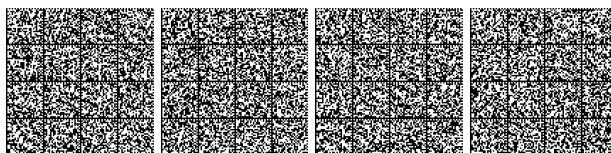
La norma, pertanto, si presenta costituzionalmente illegittima perché lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio e degli accordi assunti in sede internazionale, e quindi per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio.

È quindi illegittima perché viola l'art. 3 dello Statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, contrastando pur nell'ambito della competenza legislativa regionale, con le norme di grande riforma economico-sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-quinquies, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, agli articoli 2-bis e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

È infine illegittima, per i motivi già dedotti in precedenza, per violazione del principio di leale collaborazione.

*9. Illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

L'art. 9 della legge regionale n. 1/2021 introduce modifiche all'art. 34 della legge regionale n. 8 del 2015, ove sono individuati i casi in cui gli interventi previsti del Capo I «Norme per il miglioramento del patrimonio esistente» del Titolo II della legge n. 15 del 2015 (articoli da 30 a 37) non sono ammessi.





Tutte le modifiche apportate all'art. 34 sono volte a restringere le categorie di beni sottratti all'applicazione della legge, ampliando conseguentemente la portata delle deroghe consentite alla disciplina urbanistica e paesaggistica. Con la modifica della lettera *f*) gli interventi possono ora riguardare anche «gli ambiti territoriali ove si renda opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente», nonché i «manufatti e complessi di importanza storico-artistica ed ambientale, anche non vincolati dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089, e dalla legge 29 giugno 1939, n. 1487» (*cf.* art. 19, comma 1, lettera *h*), della legge regionale n. 45 del 1989).

Ma, fatto ben più grave, è stata soppressa la lettera *h*) del medesimo comma, ai sensi della quale gli interventi non erano ammessi «*h*) negli edifici e nelle unità immobiliari ricadenti nei centri di antica e prima formazione ricompresi in zone 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 deliberazione deve riguardare l'intero centro di antica e prima formazione, esplicitare i criteri seguiti nell'analisi ed essere adottata in data anteriore a qualsiasi intervento di ampliamento richiesto ai sensi degli articoli 30, 31 e 32, commi 4, 5, 6 e 7; tale delibera è soggetta ad approvazione ai sensi dell'art. 9 della legge regionale n. 28 del 1998, e successive modifiche ed integrazioni. La presente disposizione non si applica agli interventi di cui agli articoli 32, commi 2 e 3, e 33, per la cui ammissibilità devono essere verificati la compatibilità tipologica con i caratteri costruttivi ed architettonici degli edifici interessati e il rispetto delle regole compositive del prospetto originario nel caso in cui alterino l'aspetto esteriore dell'edificio».

La lettera *h*), oggetto di soppressione, comportava l'inapplicabilità degli interventi *de quibus* per gli immobili ricadenti nei «centri di antica e prima formazione».

Tali contesti sono stati tipizzati e individuati dal vigente piano paesaggistico regionale come beni paesaggistici di cui all'art. 134, comma 1, lettera *c*), del Codice (nel testo allora vigente; v. NTA del PPR, art. 47, comma 2, lettera *c*), punto 2, e art. 51), oltre ad essere soggetti in alcuni casi ad altre disposizioni di tutela paesaggistica (sulla base di dichiarazioni di notevole interesse pubblico).

L'art. 47, comma 2, lettera *c*), punto 2) delle NTA prevede infatti che le «Aree caratterizzate da insediamenti storici, di cui al successivo art. 51» rientrino nell'assetto territoriale storico culturale regionale quale specifica categoria di beni paesaggistici. A sua volta, l'art. 51 NTA definisce le aree caratterizzate da insediamenti storici.

L'eventuale variazione delle norme di gestione e uso delle aree tutelate paesaggisticamente deve essere oggetto di copianificazione paesaggistica con il Ministero e non può essere modificata unilateralmente dalla Regione, mediante proprie norme.

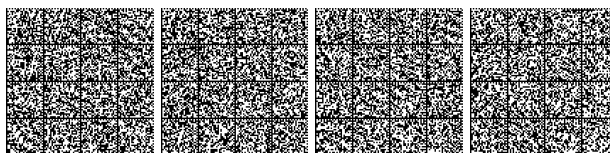
L'art. 9 qui esaminato è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, perché intervengono a disciplinare una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato e per di più contro impegni assunti in sede internazionale.

In secondo luogo è illegittimo per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, perché pur in ipotesi in ambito legislativamente di competenza regionale, comunque contrasta con le norme di grande riforma economico-sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinq*ues, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, agli articoli 2-*bis* e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

È infine illegittimo, come gli altri che nel presente ricorso lo precedono, per la violazione del principio di leale collaborazione con lo Stato in materia riservata alla copianificazione.

*10. Illegittimità dell'art. 11 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

La norma in questione apporta modifiche all'art. 36 della legge regionale n. 8 del 2015, recante disposizioni comuni all'intero Capo I del Titolo II. In particolare, il comma 1, lettera *a*), sopprime la parola «non» nel comma 2 del predetto art. 36, che per effetto della modifica viene così riformulato: «I volumi oggetto di condono edilizio sono computati nella determinazione del volume urbanistico cui parametrare l'incremento volumetrico».



La norma ha l'effetto dirompente di capovolgere il principio statale, posto alla base del c.d. piano casa, in base al quale gli abusi edilizi, benché oggetto di sanatoria, non sono mai computabili ai fini di ottenere premialità edilizie su quei volumi, pur sempre frutto di attività illecite.

Ciò risulta espressamente nell'intesa del 2009 sul c.d. piano casa, nella quale si prevede che «Tali interventi edilizi non possono riferirsi ad edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta».

Inoltre, l'art. 5, comma 10, del decreto-legge n. 70 del 2011 (c.d. «piano casa due») 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».

La disposizione regionale ha inoltre come effetto l'evidente incremento dell'edificazione anche in aree vincolate paesaggisticamente, per le quali, a far data dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, è stato stabilito il principio c.d. del «divieto di sanatoria ex post» (salvi i limitatissimi casi previsti dall'art. 167, comma 4, del Codice).

Le ulteriori modifiche introdotte dall'art. 11, comma 1, lettere *b), f), g)* e *h)*, quest'ultima con riferimento al neo introdotto comma 15-ter, sono tutte volte a consentire ampliamenti volumetrici in deroga alla disciplina urbanistica e paesaggistica, o a consentire la monetizzazione degli standard per parcheggi.

Si evidenzia peraltro che l'inciso posto alla fine della lettera *c-bis)* del comma 3 dell'attuale art. 36 «e ferme le eventuali ulteriori limitazioni derivanti dalle vigenti disposizioni paesaggistiche» (riferito agli incrementi volumetrici in zona *E*) rende ancora più evidente l'intento derogatorio alla disciplina paesaggistica del legislatore regionale in tutti gli altri casi.

L'art. 11 (ad eccezione delle lettere *c)* ed *e)* che non sono interessate dalle censure) è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera *s)*, Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, in quanto intervengono in materia riservata alla competenza statale e per di più contro impegni assunto dallo Stato in sede internazionale.

È poi illegittimo per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna perché, pur se in ipotesi operando nell'alveo della competenza legislativa regionale in materia edilizia, comunque contrasta con le norme di grande riforma economico costituite dai principi di cui all'art. 41-quinquies, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, agli articoli 2-bis e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011, nonché con l'espresso divieto di applicazione del c.d. primo piano casa agli immobili condonati, previsto dall'Intesa del 2009.

È infine illegittimo, per i motivi già ripetutamente argomentati per violazione del principio di leale collaborazione con lo Stato.

*11. Illegittimità dell'art. 12 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

L'art. 12 della legge regionale n. 1 del 2021 apporta modificazioni all'art. 38 della legge regionale n. 8 del 2015, concernente gli «Interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica».

Il predetto art. 38 prevede, al comma 1, che «La Regione promuove, al fine di conseguire la riqualificazione del contesto, il miglioramento della qualità dell'abitare e la messa in sicurezza del territorio, il trasferimento del patrimonio edilizio esistente mediante interventi di demolizione e ricostruzione con differente localizzazione degli edifici» ricadenti in alcuni contesti indicati. Il successivo comma 2 prevede, per i predetti interventi, la concessione di una premialità volumetrica, da deliberarsi da parte del Consiglio comunale.

Le novelle apportate all'art. 38 della legge regionale n. 8 del 2015 sono volte:

a stabilire che la premialità volumetrica per gli interventi di demo-ricostruzione con delocalizzazione sia sempre «del 40 per cento», e non più al massimo del 40 per cento (*cf.* modifica apportata al comma 2 dell'art. 38);

a sostituire il comma 3 con la seguente previsione «Per il conseguimento dell'incremento volumetrico del 40 per cento è consentita, qualora necessaria, la variante allo strumento urbanistico generale, anche su proposta del privato interessato che individua, nel rispetto dei parametri urbanistici ed edilizi previsti dalle disposizioni regionali, una idonea localizzazione per il trasferimento dei volumi, anche se provenienti da diverse zone omogenee e senza limiti di distanza tra le medesime. Nelle zone E ed H non è ammesso il trasferimento dei volumi. Nelle zone F il trasferimento dei volumi è ammesso nel rispetto di quanto previsto dall'art. 38, comma 4»;





a incrementare da 3 metri a 4,5 metri per ciascun livello fuori terra esistente l'altezza cui ragguagliare la determinazione del volume, con riferimento alle destinazioni artigianale e industriale, commerciale e agricolo-zootecnica (cfr: modifica al comma 7);

a imporre la dotazione dell'edificio da ricostruire di un idoneo impianto di elevazione per il trasporto verticale delle persone, qualora plurimmobiliare con almeno tre livelli fuori terra, laddove prima tale obbligo era previsto anche per gli edifici con due livelli fuori terra (cfr: modifica al comma 9); modifica, questa, che appare pregiudicare persino le esigenze di abbattimento delle barriere architettoniche.

Le suddette modifiche riformano e rendono di maggiore impatto sul territorio la disciplina del predetto art. 38, mediante la quale la Regione ha dettato unilateralmente, in deroga alla pianificazione paesaggistica e urbanistica, la disciplina della delocalizzazione degli edifici.

Per tali interventi non vale inoltre la clausola di esclusione per i beni culturali, di cui all'art. 34 della legge regionale n. 8 del 2015, riferita al solo Capo I del Titolo II della legge n. 8 del 2015.

Se è vero che gli edifici potenzialmente oggetto della norma sono (tra l'altro) quelli ricadenti «in aree ricadenti all'interno delle zone urbanistiche omogenee E ed H ed interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'art. 142, comma 1, lettere a), b), c), ed i) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e successive modifiche ed integrazioni» (comma 1, lettera a) e «all'interno del perimetro di tutela integrale e della fascia di rispetto condizionata dei beni dell'assetto storico culturale del Piano paesaggistico regionale» (comma 1, lettera e-bis), tuttavia casi e modi di tale delocalizzazione (incluse le eventuali premialità volumetriche) avrebbero dovuto essere previsti esclusivamente nell'ambito del piano paesaggistico regionale, in modo da assicurare l'armonico inserimento degli interventi nei diversi contesti territoriali, e non invece mediante una previsione di portata generale dettata unilateralmente dalla Regione. Occorre, infatti, ribadire che spetta al piano paesaggistico la «individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela» (cfr: art. 143, comma 1, lettera g), del Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Per di più, il comma 6 del predetto art. 38 stabilisce che «Le disposizioni del presente articolo si applicano agli edifici legittimamente realizzati entro la data di entrata in vigore della presente legge, nonché nei casi di edifici successivamente legittimati a seguito di positiva conclusione del procedimento di condono o di accertamento di conformità e, ove necessario, dell'accertamento di compatibilità paesaggistica».

In altri termini, la disciplina regionale apre la strada alla possibilità di condonare edifici in contrasto con il contesto, e dunque non meritevoli di sanatoria, per poi consentirne la delocalizzazione. È, pertanto, evidente come l'ampliamento della portata applicativa di una tale disciplina non possa che ritenersi di per sé manifestamente incostituzionale.

L'art. 12 è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 4, 20, 21, 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011 e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, intervenendo a disciplinare materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato e inoltre discostandosi dagli impegni internazionali assunti dallo stesso Stato.

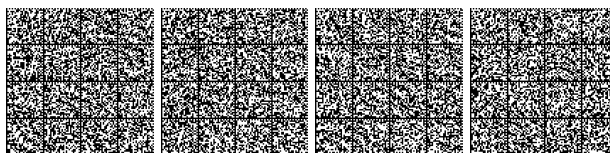
È poi illegittimo per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, perché comunque — anche per quanto attiene agli eventuali spazi di competenza legislativa regionale — contrasta con le norme di grande riforma economico sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, agli articoli 2-*bis* e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

Infine è illegittimo perché ignorando l'obbligo di copianificazione con lo Stato, viola il principio di leale collaborazione.

*12. Illegittimità dell'art. 13 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettere l) e s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

L'art. 13 della legge regionale n. 1 del 2021 introduce, dopo l'art. 38 della legge regionale n. 8 del 2015, un nuovo art. 38-*bis*, concernente il «Trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti nelle zone Hi4, Hi3, Hg4 ed Hg3 del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI)».

Il comma 1 del nuovo art. 38-*bis* dispone che «Al fine di conseguire la riqualificazione dei relativi contesti e la messa in sicurezza del territorio, la Regione promuove ed incentiva interventi di trasferimento dei volumi previsti come realizzabili previa approvazione di piani attuativi nelle zone urbanistiche C, D e G ricadenti nelle zone Hi3, Hi4, Hg3 ed Hg4 del PAL Nei limiti di cui al presente articolo, la Regione promuove analoghi interventi di trasferimento dei volumi previsti come realizzabili nelle zone urbanistiche B ricadenti nelle zone Hi3, Hi4, Hg3 ed Hg4 del PAI».



Il successivo comma 2 stabilisce, poi, che «Gli interventi di cui al comma 1 sono estesi ai volumi esistenti, legittimamente realizzati nelle zone urbanistiche B, C, D, F e G ricadenti nelle zone Hi3, Hi4, Hg3 ed Hg4 del PAI per i quali è consentito il trasferimento, previa approvazione di piani attuativi, in altre zone urbanistiche B, C, D, F e G del territorio comunale situate al fuori delle aree a rischio idraulico o geologico, con incremento del volume del 35 per cento. I lavori di realizzazione dei volumi trasferiti possono avere inizio solo dopo l'avvenuta demolizione dell'edificio esistente».

I successivi commi disciplinano casi e modalità di tale delocalizzazione.

Al riguardo, oltre alle considerazioni già svolte diffusamente in ordine alla «fuga» dal piano paesaggistico, operata illegittimamente dalla Regione, deve soprattutto osservarsi che le delocalizzazioni oggetto della disciplina in esame riguardano non solo e non tanto già edifici esistenti, legittimamente realizzati in ambiti successivamente risultati a elevato rischio idrogeologico (fattispecie contemplata al comma 2), ma anzitutto e principalmente edifici non ancora realizzati in ambiti a rischio idrogeologico. In tali casi, la conseguenza dell'approvazione del PAI dovrebbe essere semplicemente quella di escludere o limitare le edificazioni, secondo le modalità previste dal predetto piano, e non già di consentire l'edificazione in altre aree del territorio comunale, aggravando il relativo carico urbanistico.

La disciplina regionale riconosce invece ai privati proprietari di aree astrattamente edificabili in base a un originario strumento urbanistico comunale, sul quale si siano imposte previsioni confliggenti del PAI, una sorta di «diritto quesito» all'edificazione (come è noto, inconfigurabile nell'ordinamento: *cfr.*, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 20 giugno 2012, n. 3571), da attuare in ogni caso, senza che sia neppure garantito che la diversa dislocazione delle volumetrie, potenzialmente di impatto dirompente sul territorio, sia disciplinata nel quadro organico della pianificazione paesaggistica.

Il legislatore ha infatti identificato nel PRG lo strumento che incide sul territorio e sui diritti edificatori.

Il Giudice civile ha ribadito, anche di recente, che i diritti edificatori non sono diritti reali né obbligazioni *propter rem* (Cassazione civile, Sez. Un. 29 ottobre 2020, n. 23902), affermando peraltro che: «E tuttavia, la disciplina di finte regionale, limitata al governo del territorio ed alle relative prescrizioni conformative, non potrebbe in alcun modo spingersi a riempire di contenuto civilistico o dominicale gli istituti in questione, così da sovrapporsi alla potestà legislativa esclusiva ed unitaria dello Stato in materia di ordinamento civile e di diritto di proprietà; ciò secondo quanto dettato dall'art. 117 Cost., come più volte inteso dal giudice delle leggi, nel senso che la limitazione conformativa del diritto di proprietà volta ad assicurarne la funzione sociale ben può essere esercitata, nelle materie di competenza, dalla legge regionale, ferma però restando la preclusione per il legislatore regionale di interferire sulla disciplina dei diritti soggettivi per quanto riguarda “i profili civilistici dei rapporti da cui derivano, cioè i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale, i limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato, e via esemplificando” (C. costituzionale sentenza n. 391/89 ed altre)».

L'art. 13 è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 4, 20, 21, 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011 e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio; (iii) del principio di leale collaborazione; (iv) dell'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975.

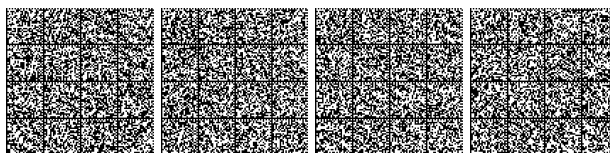
È poi illegittimo per violazione dello stesso art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione perché invasivo della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, stante la previsione del riconoscimento di un diritto soggettivo al trasferimento delle volumetrie non realizzabili a causa dei vincoli idrogeologici.

È inoltre illegittimo per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, perché relativamente agli eventuali poteri legislativi regionali comunque contrasta con le norme di grande riforma economico sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, agli articoli 2-*bis* e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

È infine illegittimo, come tutti gli altri per le medesime ragioni, perché viola il principio di leale collaborazione con lo Stato.

*13. Illegittimità dell'art. 14 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

La norma in esame modifica l'art. 39 della legge regionale n. 8 del 2015, concernente il rinnovo del patrimonio edilizio con interventi di demolizione e ricostruzione.



In particolare, il comma 1 del predetto art. 39 stabilisce che «La Regione promuove il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente mediante interventi di integrale demolizione e successiva ricostruzione degli edifici esistenti che necessitano di essere adeguati in relazione ai requisiti qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici, di sicurezza strutturale e per il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche».

Tali interventi sono disciplinati nei successivi commi, i quali sono fatti oggetto, dalle norme in esame, di una serie sistematica di modifiche, volte ad ampliare enormemente l'ambito applicativo della disciplina normativa e l'impatto sul territorio degli interventi di demo-ricostruzione consentiti.

In particolare, le lettere *a)* e *b)* intervengono sui commi 2 e 3 dell'art. 39, che subordinavano gli interventi di demo-ricostruzione con premialità volumetrica alla deliberazione del consiglio comunale, rimettendo alla medesima delibera, nel caso in cui fosse prevista la ricostruzione nel medesimo lotto urbanistico, la determinazione dei parametri urbanistico-edilizi dell'intervento nel rispetto delle disposizioni vigenti, con eventuale superamento dei parametri volumetrici e dell'altezza previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali. L'effetto della novella è sostituire la predetta deliberazione con la mera determina dell'ufficio comunale, con violazione del principio fondamentale espresso dal comma 11 dell'art. 5 del decreto-legge n. 70 del 2011, che prevede «Decorso il termine di cui al comma 9, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica l'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso». Come è noto, l'art. 14 del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 richiede la delibera del Consiglio comunale per consentire, nei soli casi in cui sussista un pubblico interesse, la realizzazione di interventi in deroga agli strumenti urbanistici. Tale previsione è senz'altro una norma fondamentale di grande riforma economico-sociale, non derogabile dalla Regione Sardegna ai sensi dell'art. 3 dello Statuto di autonomia speciale. Conseguentemente, le deroghe e le eccezioni a tale principio, proprio perché legate da un rapporto di coesenzialità o di integrazione necessaria, partecipano della stessa natura di riforma economico-sociale e possono, se del caso, essere stabilite solo con legge dello Stato.

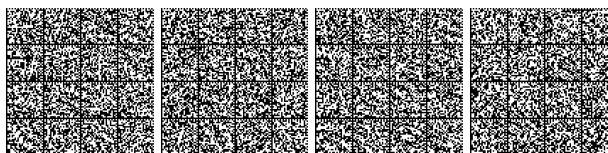
Se è vero, poi, che ai sensi dell'art. 5, comma 11, decreto-legge n. 70 del 2011 l'entrata in vigore della disciplina regionale esclude l'applicabilità del predetto art. 14, ciò non significa che sia consentito superare il principio alla base della suddetta previsione e, soprattutto, che sia possibile rimettere la deroga degli strumenti urbanistici a una mera determinazione degli uffici tecnici, senza passare per il necessario vaglio degli organi politici comunali.

La lettera *d)* dell'art. 14 modifica il comma 6 dell'art. 39, sostituendo le parole «entro la data di entrata in vigore della presente legge» con le seguenti: «entro il 31 dicembre 2020». L'effetto della novella è quello di estendere l'ambito applicativo degli interventi di demo-ricostruzione, prima consentiti solo sugli immobili realizzati o condonati entro la data di entrata in vigore della legge n. 8 del 2015, anche «agli edifici legittimamente realizzati entro il 31 dicembre 2020, nonché nei casi di edifici successivamente legittimati a seguito di positiva conclusione del procedimento di condono o di accertamento di conformità e, ove necessario, dell'accertamento di compatibilità paesaggistica». Si tratta di un'estensione arbitraria e irragionevole rispetto alle finalità di riqualificazione e rigenerazione urbana della normativa, che non hanno ragion d'essere nei confronti di immobili appena edificati. La normativa regionale si pone, inoltre, del tutto al di fuori della disciplina di principio di cui all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011; disciplina peraltro anch'essa eccezionale (Corte cost. n. 217 del 2020) e destinata ad avere applicazione per un tempo limitato.

La lettera *g)* interviene sulla lettera *e)* del comma 13 dell'art. 39, che individua le aree, anche di rilievo culturale e paesaggistico («interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'art. 142, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, ed *i)* del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42»), all'interno delle quali non sono consentiti gli interventi previsti dal medesimo articolo. La novella ha lo scopo di delimitare la portata della esclusione alle sole aree già individuate prima della presentazione dell'istanza, indipendentemente dall'esito del procedimento. Ciò rende di fatto inefficace la (successiva) individuazione di ulteriori aree d'interesse paesaggistico *ope legis* per il solo fatto della mera presentazione della istanza di intervento.

La lettera *h)* interviene sulle ricostruzioni nelle fasce costiere tutelate *ope legis*, inserendo l'inciso volto a precisare che le stesse sono assentibili «senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della firma del fabbricato da demolire», con ciò disciplinando direttamente gli interventi, in spregio al Piano paesaggistico approvato d'intesa con lo Stato, al quale spetta la disciplina d'uso dei beni tutelati. La Regione interviene così, ancora una volta autonomamente e unilateralmente, a dettare la disciplina sui beni paesaggistici.

Inoltre, il comma 13 dell'art. 39, nel perimetrare l'ambito applicativo della disciplina del rinnovo del patrimonio edilizio con interventi di demolizione e ricostruzione, non esclude i beni tutelati ai sensi della Parte II del Codice. La predetta disciplina può, perciò, applicarsi indiscriminatamente anche ai beni culturali, in violazione degli articoli 4, 20 e 21 del Codice, da considerare norme di grande riforma economico-sociale, non derogabili dalla Regione Sardegna.





L'art. 14 è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 4, 20, 21, 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011.

La stessa norma è illegittima per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, contrastando le norme di grande riforma economico sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, agli articoli 2-*bis* e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

È infine illegittima per la violazione del principio di leale collaborazione con lo Stato da attuarsi mediante la necessaria copianificazione.

*14. Illegittimità dell'art. 15 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

L'art. 15 modifica l'art. 40 della legge regionale n. 8 del 2015 (Misure di promozione dei programmi integrati per il riordino urbano).

In particolare, la lettera *c*) sostituisce il secondo periodo del comma 7 dell'art. 40 prevedendo che «Nessuna zona urbanistica omogenea è aprioristicamente esclusa». Il testo precedente del periodo era così formulato: «Sono esclusi dall'ambito di intervento i centri di antica e prima formazione e le zone urbanistiche omogenee E e H». Per effetto della novella, il comma 7 dell'art. 40 risulta ora così formulato: «I comuni, con deliberazione del consiglio comunale, individuano, con riferimento alle destinazioni dello strumento urbanistico vigente ed in conformità con il Piano paesaggistico regionale, gli ambiti territoriali nei quali realizzare gli interventi previsti dai programmi per il riordino urbano, localizzandoli prioritariamente nelle zone urbanistiche omogenee C contigue all'ambito urbano e, quindi, nelle zone D e G contigue all'ambito urbano e non completate o dismesse. Nessuna zona urbanistica omogenea è aprioristicamente esclusa».

Benché nella disposizione sia espressamente richiesta la conformità al piano paesaggistico per l'individuazione degli ambiti territoriali nei quali realizzare gli interventi previsti, tuttavia la Regione anche in questo caso interviene autonomamente a variare le norme di gestione e uso delle aree tutelate paesaggisticamente, che invece devono essere oggetto di copianificazione paesaggistica con lo Stato.

La modifica unilaterale della Regione viola inoltre quanto concordato con il Protocollo d'Intesa del 2007 e il relativo disciplinare attuativo del 2018, ai sensi degli articoli 143 e 156 del Codice.

Come già evidenziato in relazione all'art. 9, si deve osservare che i «centri di antica e prima formazione» sono beni paesaggistici tipizzati e individuati dal vigente Piano paesaggistico regionale ai sensi dell'allora vigente art. 134, comma 1, lettera *c*), del Codice (v. Norme tecniche di attuazione - NTA del PPR, art. 47, comma 2, lettera *c*, punto 2, e art. 51), oltre ad essere soggetti eventualmente anche ad altre disposizioni di tutela paesaggistica, in caso di dichiarazioni di notevole interesse pubblico.

Inoltre, le stesse NTA del Piano paesaggistico regionale contemplano la tutela delle aree agricole (zone omogenee E - usi agricoli) come «componenti di paesaggio con valenza ambientale» suddivise nelle categorie di «aree naturali e subnaturali», «aree seminaturali» e «aree ad utilizzazioni agro forestale» (*cf.* NTA, articoli 21 e 22-30), le cui previsioni di conservazione e tutela costituiscono norme di gestione e uso per i beni paesaggistici dell'Assetto ambientale del PPR (NTA, art. 18, comma 4), tra i quali beni paesaggistici ricadono anche quelli di cui all'art. 142, comma 1, lettere *g*), *f*), *h*) e *l*) (NTA, art. 17, comma 4).

Le zone omogenee H - salvaguardia ambientale (di cui alla definizione del decreto assessoriale 20 dicembre 1983 n. 2266/U) sono costituite invece dalle «... parti del territorio non classificabili secondo i criteri in precedenza definiti e che rivestono un particolare valore speleologico, archeologico, paesaggistico o di particolare interesse per la collettività, quali fascia costiera, fascia attorno agli agglomerati urbani, fascia di rispetto cimiteriale, fascia lungo le strade statali provinciali e comunali». In merito al loro rapporto, attraverso il Piano urbanistico comunale (PUC) con il PPR, è stabilito che «... dovranno sostanzialmente essere individuate in corrispondenza dei beni paesaggistici, così come identificati e classificati dalle NTA del PPR, salve le eccezioni dovute ai beni paesaggistici altrimenti classificabili (es. gli insediamenti storici identificati come zona *A*). Poiché tra i beni paesaggistici rientrano sia beni puntualmente localizzati (sia di valenza di tipo naturalistica (es. geositi) che storico culturale (es. chiese)) e sia beni cosiddetti categoriali (es. fasce dei fiumi), in sede di redazione del PUC, il comune sottopone all'Ufficio del Piano regionale una proposta di individuazione di tali aree, supportata da studi approfonditi afferenti le singole categorie di beni. A tale perimetrazione dovranno essere giustapposte, in via del tutto generale, delle "aree di rispetto" contenenti delle limitazioni alla fruizione ed all'uso del territorio. L'efficacia di tale definitiva individuazione del bene paesaggistico si avrà con la pubblicazione



sul BURAS della determinazione del DG della PUTVE dell'esito positivo della verifica di coerenza del PUC effettuata ai sensi dell'art. 31 legge regionale n. 7/2002» (cfr: Piano paesaggistico regionale legge regionale 25 novembre 2004, n. 8 Linee guida per l'adeguamento dei piani urbanistici comunali al PPR e al PAI del febbraio 2007).

La nuova previsione della legge regionale n. 1 del 2021, che sopprime il divieto di localizzare gli interventi nei centri antichi tutelati e nelle zone omogenee E e H eccede quindi le competenze regionali in materia di copianificazione paesaggistica obbligatoria, diminuendo per tali aree la tutela ad esse riconosciuta dal PPR.

Inoltre, la norma regionale presenta criticità anche in relazione ai beni culturali, poiché dai predetti programmi integrati per il riordino urbano, che prevedono interventi di riqualificazione, di sostituzione edilizia, di modifica di destinazione d'uso di aree e di immobili con un incremento volumetrico massimo del 40 per cento della volumetria demolita, non sono esclusi i beni culturali.

La norma qui esaminata è pertanto costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 4, 20, 21, 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011.

È di poi illegittima anch'essa per la rilevata inosservanza dell'obbligo di copianificazione con lo Stato, obbligo che attua il principio di leale collaborazione tra Stato e regione.

*15. Illegittimità dell'art. 16 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

L'art. 16 della legge regionale che si impugna modifica l'art. 41 della legge regionale n. 8 del 2015, recante «Disposizioni transitorie della legge regionale n. 4 del 2009».

Tali modifiche si inseriscono nell'art. 41, che regola la disciplina transitoria del vecchio «piano casa», mantenuta in vita per i procedimenti già pendenti, e che al comma 1 prevede: «1. Le disposizioni di cui al capo I della legge regionale n. 4 del 2009, e successive modifiche ed integrazioni, continuano ad applicarsi per l'espletamento e fino alla conclusione solamente per i procedimenti instaurati dalla presentazione, entro il termine del 29 novembre 2014, della denuncia di inizio di attività o dell'istanza volta all'ottenimento della concessione edilizia, ancorché le disposizioni medesime siano divenute inefficaci o siano state modificate al tempo della loro applicazione».

I commi 3 e 4 del medesimo art. 41, novellati dalla legge n. 1 del 2021, fanno riferimento all'art. 13 della legge regionale n. 4 del 2009, che disciplina gli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico regionale e che è stato abrogato dall'art. 44, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2015.

Trattandosi di una disciplina abrogata, mantenuta in vita transitoriamente soltanto per i procedimenti avviati entro una certa data, le nuove previsioni non possono che essere rivolte a modificare, in senso retroattivo, i presupposti per l'accoglimento delle istanze presentate entro il termine del 29 novembre 2014 (ai sensi del comma 1 dell'art. 41 sopra richiamato), con questo introducendo una sorta di sanatoria.

Sono infatti ampliate, a posteriori, le ipotesi derogatorie alle previsioni e prescrizioni del piano paesaggistico regionale, alle quali gli strumenti urbanistici comunali devono adeguarsi (v. art. 145, comma 4, del Codice). Ciò contrasta anche con il divieto di sanatoria ex post di cui all'art. 167, del Codice.

L'art. 16 è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, nonché degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011, in quanto interviene a regolare materia spettante esclusivamente allo Stato, e comunque in modo difforme dagli obblighi assunti in sede internazionale.

È altresì illegittimo per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale, per i profili che — pur eventualmente appartenendo alla competenza regionale — comunque contrastano con le norme di grande riforma economico sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, agli articoli 2-*bis* e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

È inoltre illegittimo per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione in ragione degli esiti manifestamente arbitrari e irragionevoli cui conduce la modifica ex post delle condizioni di accoglimento delle domande di c.d. piano casa già presentate nel 2014, con effetti sperequativi tra situazioni che ricevono un diverso trattamento per effetto di regole mutate successivamente.



È infine illegittimo perché lede il principio di leale collaborazione con lo Stato, avendo eluso l'obbligo di copianificazione .

*16. Illegittimità dell'art. 17 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

La norma in esame contiene un differimento dei termini. Più precisamente, sposta alla data di sua entrata in vigore i termini di cui agli articoli 34, comma 1, lettera b), e 41, comma 4, della legge regionale n. 8/2015. Proroga poi al 31 dicembre 2023 il termine di cui all'art. 37, comma 1, della stessa legge regionale n. 8/2015, facendo espressamente rivivere a disciplina dettata dal Capo I, Titolo II della legge in questione.

L'art. 34, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 8/2015 dispone la non applicabilità delle disposizioni del Capo I del Titolo II negli edifici completati successivamente alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 8 del 2015. Per effetto della novella essi diventano consentiti fino all'entrata in vigore della nuova legge.

L'art. 41, comma 4, consente l'attuazione degli interventi localizzati nelle zone urbanistiche omogenee C, D e G, contigue al centro urbano, e previsti nei piani attuativi adottati alla data di entrata in vigore della legge n. 8 del 2015, in attuazione dell'art. 13, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 4 del 2009. Per effetto della novella gli interventi stessi sono permessi anche dopo il 2015 e fino all'entrata in vigore della nuova legge.

In sostanza, la possibilità di eseguire alcuni interventi previsti dal c.d. «piano casa sardo», esclusa dalla legge del 2015 oltre la data della sua entrata in vigore, è oggi consentita fino all'inizio del 2021, con una proroga di fatto di ulteriori 6 anni.

Ciò in evidente contrasto con il carattere straordinario ed eccezionale della normativa del piano casa, e con un effetto retroattivo che apertamente confligge con il divieto di sanatoria ex post disposto dall'art. 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Le disposizioni del Capo I del Titolo II della legge regionale n. 8 del 2015, ossia il Capo recante il c.d. secondo Piano Casa della Sardegna, che avevano scadenza al 31 dicembre 2020 secondo il vecchio testo dell'art. 37, sono ora prorogate per ulteriori tre anni. E cioè fino al 31 dicembre 2023. Ma lo stesso termine del 31 dicembre 2020 era frutto di altra proroga per effetto della legge n. 17/2020 che è attualmente all'esame della Corte costituzionale, ed era scaduto al momento di entrata in vigore della legge n. 1/2021.

La Regione Sardegna, dopo aver fatto decadere la norma di proroga del c.d. Piano Casa impugnata, intende quindi comunque farne salva l'efficacia con una nuova norma, anche nell'eventualità che la vecchia fosse dichiarata incostituzionale.

Esiste nell'ordinamento un principio generale di non prorogabilità dei termini dopo la loro scadenza, e quindi già solo per questo la norma in esame sarebbe illegittima per la violazione del canone di ragionevolezza imposto dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 17 è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, nonché degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011, per aver inciso in materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato e per di più in modo difforme da impegni assunti in sede internazionale.

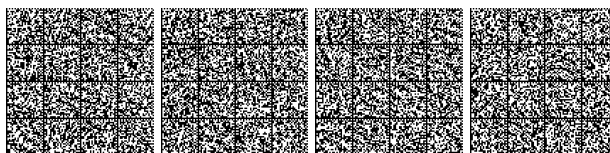
È di poi illegittimo per la violazione dei canoni di ragionevolezza imposti dall'art. 3 della Costituzione per gli esiti manifestamente arbitrari e irragionevoli cui conduce la reiterata proroga della disciplina del c.d. piano casa, nonché la proroga di un termine già scaduto.

È altresì illegittimo per la violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, perché — pur nell'ipotesi di un'eventuale competenza regionale — viola le norme di grande riforma economico sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, all'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

È infine illegittimo perché viola il principio di leale collaborazione, avendo unilateralmente disposto in materia affidata alla copianificazione.

*17. Illegittimità dell'art. 18 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

La norma in esame detta una «Norma transitoria» che prevede la salvezza delle richieste di titoli abilitativi di cui alla legge regionale n. 8 del 2015 presentate fino alla data del 31 dicembre 2020 e la conservazione delle attività eventualmente svolte e degli atti adottati dagli uffici pubblici statali, regionali o comunali.





Nella disciplina transitoria dettata dalla nuova legge è consentita la facoltà per i richiedenti il titolo abilitativo di fruire delle sue modifiche, ove più favorevoli, mediante la presentazione delle sole integrazioni o modifiche alla documentazione già presentata.

Sempre per la norma transitoria, le eventuali richieste di titoli abilitativi presentate tra il 1° gennaio 2021 e la data di entrata in vigore della nuova sono ripresentate a decorrere da quest'ultima.

In sostanza, l'art. 18 fa salve le istanze e gli atti già prodotti rispetto alla pregressa normativa regionale, che la legge regionale n. 17 del 2020 aveva prorogato fino al 31 dicembre 2020. Con questa previsione, considerato che all'entrata in vigore della legge n. 1 del 2021 il termine era già scaduto, il legislatore regionale fa salvi gli atti e le istanze già presentate sulla base della norma previgente, la quale presenta anch'essa profili di illegittimità costituzionale, che ne hanno motivato l'impugnativa avanti alla Corte.

L'art. 18 è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 dello Statuto Speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, nonché degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011, avendo legiferato in materia di competenza statale e per di più in modo difforme dagli impegni assunti in sede istituzionale.

È poi illegittimo per violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto non corrisponde a canoni di ragionevolezza di fronte agli esiti manifestamente arbitrari e irragionevoli cui conduce la reiterata proroga della disciplina del c.d. piano casa regionale soprattutto se si considera la disposta proroga di un termine già scaduto.

È altresì illegittimo per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale in quanto — anche nell'ipotesi di eventuale competenza legislativa regionale — comunque vengono lese le norme di grande riforma economico sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, all'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

È infine illegittimo, come tutte le altre norme che lo precedono, per la violazione dell'obbligo di leale collaborazione con lo Stato perché incide su materia che deve essere affidata alla copianificazione.

*18. Illegittimità dell'art. 19 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettere l), m) e s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

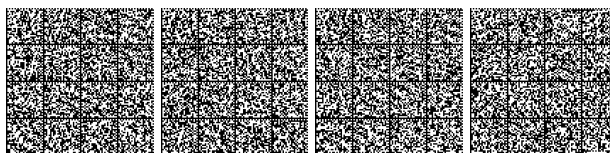
La norma in esame è inserita nel Capo II della legge regionale n. 1 del 2021, diretto ad introdurre modifiche alla precedente legge regionale n. 23 del 1985, recante «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative».

Essa dal canto suo modifica l'art. 7-*bis* di quella legge, concernente le «Tolleranze edilizie», inserendo i seguenti due nuovi commi:

«1-*ter*. Per i fabbricati realizzati con licenza di costruzione antecedente all'entrata in vigore della presente legge, sono considerate tolleranze edilizie, con conseguente inapplicabilità delle disposizioni in materia di parziale difformità, le violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 5 per cento delle misure progettuali.

1-*quater*. Nell'osservanza del principio di certezza delle posizioni giuridiche e di tutela dell'affidamento dei privati, costituiscono inoltre tolleranze edilizie le parziali difformità, realizzate nel passato durante i lavori per l'esecuzione di un titolo abilitativo cui sia seguita, previo sopralluogo o ispezione da parte di funzionari incaricati, la certificazione di conformità edilizia e di agibilità nelle firme previste dalla legge e le parziali difformità rispetto al titolo abilitativo legittimamente rilasciato, che l'amministrazione comunale abbia espressamente accertato nell'ambito di un procedimento edilizio e che non abbia contestato come abuso edilizio o che non abbia considerato rilevanti ai fini dell'agibilità dell'immobile. È fitta salva la possibilità di assumere i provvedimenti di cui all'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, nei limiti e condizioni ivi previsti.»

Queste due disposizioni contrastano profondamente con la disciplina statale contenuta nell'art. 34-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, introdotto con l'art. 10, comma 1, lettera p), del decreto-legge n. 76 del 2020 (c.d. «decreto Semplificazioni»), che prescrive che il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia solo se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo (comma 1), e che, per gli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del Codice, costituiscono tolleranze esecutive le irregolarità geometriche



e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.

La norma del T.U. n. 380/2001, come noto, è da considerare norma di grande riforma economico-sociale, non derogabile dalle regioni, neppure da quelle fornite di autonomia speciale.

La norma regionale pertanto, è illegittima sia ove prevede, nel comma 1, il limite del 5 per cento, molto più alto di quello statale, sia ove consente, nel comma 2, una sorta di sanatoria ex post considerando «tollerabili» ulteriori parziali difformità (senza che ne sia indicato il limite e la rilevanza effettivi) rispetto al titolo edilizio in ragione di alcune acquisizioni procedurali, in difformità alle previsioni del legislatore statale, e soprattutto senza che siano esclusi gli immobili tutelati.

Si deve ulteriormente rilevare l'assoluta contrarietà ai principi e la manifesta illegittimità costituzionale del conuna 1-*quater* introdotto dalla norma qui censurata per i seguenti aspetti:

l'espressa previsione di un affidamento tutelabile del privato alla conservazione di opere abusive laddove è principio consolidato nell'ordinamento quello per cui non può ammettersi l'esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo non può in alcun modo legittimare (Cons. Stato, Ad. Plen. n. 9 del 2017;

l'attribuzione di un effetto di sanatoria alla mera mancata contestazione degli abusi rilevabili da parte dell'Amministrazione ovvero al rilascio del certificato di agibilità, laddove è noto che quest'ultimo ha la sola funzione di certificare l'esistenza delle condizioni per l'utilizzazione dell'immobile in conformità alla sua destinazione;

la previsione che gli effetti di sanatoria riconnessi al certificato di agibilità o alla mera mancata contestazione degli abusi siano eliminabili soltanto mediante il ricorso all'autotutela.

Le regole dettate dalla norma statale di cui all'art. 34-*bis* del T.U. n. 380/2000 costituiscono anche il contenuto di una disciplina che deve essere necessariamente uniforme su tutto il territorio nazionale, onde il discostarsi da essa comporta anche la violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *m*) della Costituzione, che impone il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili dei cittadini, che spetta al legislatore statale fissare.

Inoltre, l'ampliamento dell'area delle tolleranze edilizie comporta anche l'effetto di depenalizzare abusi edilizi suscettibili di ricadere nella fattispecie sanzionatoria di cui all'art. 44, comma 1, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, con conseguente ulteriore violazione del precetto di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *l*) della Costituzione che prevede la potestà esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale.

La norma in esame lede anche le norme costituzionali poste a tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico, nonché della competenza esclusiva statale in materia paesaggistica, sia perché non viene esclusa la configurabilità di tolleranze eccedenti il 2 per cento in relazione agli immobili sottoposti a tutela, sia perché incrementando dal 2 al 5 per cento la misura delle c.d. tolleranze edilizie, si determina l'irrelevanza edilizia di una serie di abusi che, se eseguiti su immobili sottoposti a vincolo, costituirebbero addirittura variazioni essenziali (e non mere variazioni parziali).

Per questa via, la Regione determina un significativo abbassamento del livello della tutela degli immobili vincolati, esonerando dalle sanzioni penali e amministrative le variazioni essenziali eseguite su immobili vincolati.

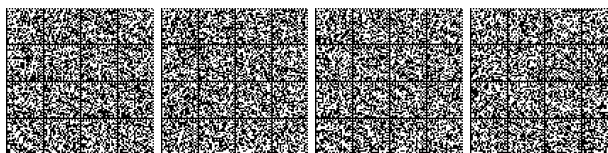
L'art. 19 della legge regionale n. 1/2021 è pertanto costituzionalmente illegittimo per la violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale e degli articoli 9 e 117, comma secondo, lettere *l*), *m*) e *s*) della Costituzione perché, in relazione ai molteplici aspetti sopra trattati, invade la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela del paesaggio e dei beni storico-artistici, della fissazione dei livelli minimi di prestazione concernenti i diritti civili, nonché della disciplina penale.

È altresì costituzionalmente illegittimo per la violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale, perché — anche per la parte di potere legislativo di competenza regionale nella materia edilizia — contrasta comunque con le norme statali sopra ricordate, che fissano principi di grande riforma economico-sociale nella materia edilizia.

*19. Illegittimità dell'art. 21 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettere e), l) e m) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

L'art. 21 della legge regionale n. 1/2021 modifica l'art. 16 della legge regionale n. 23 del 1985, in materia di «Accertamento di conformità», aggiungendo il comma 1-*bis* in forza del quale, fatti salvi gli effetti penali dell'illecito, il permesso di costruire o l'autorizzazione all'accertamento di conformità possono essere ottenuti, ai soli fini amministrativi, qualora gli interventi risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda. La novella ha un effetto dirompente, consentendo di sanare a regime una serie di abusi non sanabili in base all'attuale disciplina statale (*cf.* articoli 36 e 37 del *TUE*), la quale richiede inderogabilmente la c.d. doppia conformità, ossia la conformità dell'intervento realizzato senza titolo sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dell'abuso, che a quella in vigore al momento della presentazione della domanda.

Si tratta, insomma, dell'ennesimo attacco regionale al principio della «doppia conformità».



In base alla disciplina introdotta dalla norma in esame, è infatti sufficiente che l'immobile sia conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda, e non anche al tempo dell'abuso. La Regione Sardegna consente quindi di regolarizzare ex post, rendendole legittime, opere che, al momento della loro realizzazione, sono in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento, dando corpo ad una ipotesi di sanatoria, in linea con iniziative legislative analoghe puntualmente sanzionate dalla Corte costituzionale (sentenze n. 233 del 2015, n. 209 del 2010, n. 290 e n. 54 del 2009).

In particolare, nella sentenza n. 232 del 2017, pronunciata nei confronti della Regione Siciliana, si legge che «Questa Corte si è più volte occupata del principio dell'accertamento di conformità di cui all'art. 36 testo unico edilizia e ha affermato che esso, che costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (da ultimo, sentenza n. 107 del 2017), è «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sentenza n. 101 del 2013). Tale istituto si distingue dal condono edilizio, in quanto «fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali», laddove il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia» (sentenza n. 50 del 2017).

Anche a prescindere da tali classificazioni, occorre ricordare che, sebbene questa Corte abbia riconosciuto che la disciplina dell'accertamento di conformità attiene al governo del territorio, ha comunque precisato che spetta al legislatore statale la scelta sull'*an*, sul quando e sul *quantum* della sanatoria, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni (sentenza n. 233 del 2015). Quanto alle regioni ad autonomia speciale, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, si è puntualizzato che esse devono, in ogni caso, rispettare il limite della materia penale e di «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma», come nel caso del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (sentenza n. 196 del 2004).».

La norma è pertanto illegittima per contrasto con il principio fondamentale in materia di governo del territorio della c.d. «doppia conformità», fissato dal noto art. 36 del TU sull'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, che si deve imporre alle regioni anche quando esse esercitino la propria competenza legislativa esclusiva.

Questo principio, che è di grande riforma economico-sociale, costituisce anche un dato che attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili dei cittadini che devono essere assicurati uniformemente sull'intero territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione.

La Regione, inoltre, pur facendo salvi gli effetti penali dell'illecito, non fa salve le relative sanzioni civili e fiscali, previste dagli articoli 46 e 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui alle lettere *l*) ed *e*) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Realizzando un sostanziale intervento in sanatoria, la Regione Sardegna ha dunque invaso un ambito legislativo estraneo ai titoli di sua legittimazione, rendendo ancor più evidente la marcata incoerenza sistematica da ascrivere alle disposizioni impugnate.

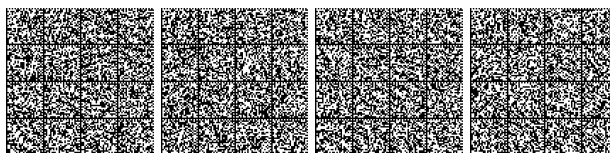
*20. Illegittimità dell'art. 23 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettere m) e s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

La norma in esame è inserita nel Capo III della legge regionale n. 1 del 2021 contenente modifiche alla precedente legge regionale n. 16 del 2017 («Norme in materia di turismo») e reca disposizioni varie.

Essa modifica l'art. 21 di quella legge, concernente le «Aree di sosta temporanea a fini turistici», introducendo il comma 3-*bis* in forza del quale i privati possono proporre al comune la sosta temporanea degli autocaravan e caravan in aree proprie e i comuni possono rilasciare l'autorizzazione una volta verificata la sussistenza dei requisiti di cui al comma 3, ossia quelli richiesti dall'art. 185 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 («Nuovo codice della strada») e dell'art. 378 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 («Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada»), essendo inoltre richieste le dotazioni minime e ulteriori appositamente indicate.

Non è specificato che la realizzazione delle richiamate aree di sosta deve comunque essere conforme alle previsioni del piano paesaggistico e autorizzata sotto il profilo paesaggistico.

Poiché però i commi 1 e 2 dell'art. 21 distinguono tra le aree destinate alla sosta temporanea attrezzate e non attrezzate, e solo per le aree attrezzate è richiesto il rispetto dei requisiti di cui sopra, il nuovo comma 3-*bis* non specifica che le aree di sosta, che possono essere proposte ai comuni in aree private, sono «attrezzate», pur richiedendo i requisiti di cui al comma 3 (previsti per le aree attrezzate).





Al riguardo, si precisa che le aree di sosta temporanea attrezzate non sono consentite nell'ambito del bene paesaggistico tipizzato e individuato dal Piano paesaggistico regionale della «Fascia costiera», in quanto la realizzazione di «aree attrezzate di camper» non sono ammesse dalle relative NTA (*cf.* art. 20, comma 1, lettera b, punto 3) e quindi la norma, in quanto riferita anche alle aree attrezzate, risulta contraria alle previsioni delle predette NTA del PPR.

L'art. 23 è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 dello Statuto Speciale, e degli articoli 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono parametri interposti gli articoli 135, 143, 145, 146, 149 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017 e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio.

È altresì illegittimo per violazione dell'art. 9 della Costituzione perché compromette il bene paesaggistico, la cui tutela spetta esclusivamente allo Stato.

È illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione perché comunque incide unilateralmente sulla disciplina del paesaggio senza osservare l'obbligo di copianificazione con lo Stato.

*21. Illegittimità dell'art. 24 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

La norma in questione introduce nella legge regionale n. 16 del 2017 l'art. 19-*bis*, concernente la «Realizzazione dei campeggi oltre la fascia dei 300 metri dalla linea di battigia», con il quale si consente la realizzazione di campeggi a basso indice di impatto paesaggistico e ad alto indice di reversibilità oltre la fascia di 300 metri dalla linea di battigia.

La previsione contrasta con il piano paesaggistico regionale e in particolare con la disciplina d'uso (NTA) del bene paesaggistico tipizzato e individuato della «Fascia costiera», e con eventuali ulteriori vincoli paesaggistici che vi ricadono.

Anche in questo caso la Regione Sardegna viola la normativa di tutela paesaggistica e il connesso obbligo di copianificazione previsto dagli articoli 135 e 143 del Codice. È inoltre obliterato l'obbligo di ottenere l'autorizzazione paesaggistica.

La previsione è illegittima per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale, e degli articoli 117, secondo comma, lettere *m*) e *s*), della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono parametri interposti gli articoli 135, 143, 145, 146, 149 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017 e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio.

È altresì illegittimo per violazione dell'art. 9 della Costituzione perché compromette il bene paesaggistico, la cui tutela spetta esclusivamente allo Stato.

È illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione perché comunque incide unilateralmente sulla disciplina del paesaggio senza osservare l'obbligo di copianificazione con lo Stato.

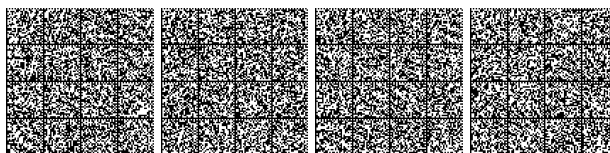
*22. Illegittimità dell'art. 25 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

L'art. 25 della legge regionale n. 1/2021 fornisce l'interpretazione autentica dell'art. 4 del decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica n. 2266/U del 1983 e prevede: «1. L'art. 4 del decreto dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze e urbanistica n. 2266/U del 1983 si interpreta nel senso che, in sede di nuova pianificazione, le limitazioni imposte dalla legge regionale 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale) inerenti il dimensionamento della capacità insediativa alberghiera, non si applicano per i comuni che non abbiano raggiunto la potenzialità volumetrica originariamente prevista dal decreto assessoriale n. 2266/U del 1983 a condizione che le relative volumetrie siano finalizzate alla promozione turistica mediante la realizzazione di strutture alberghiere, para alberghiere a 5 o 6 stelle. È consentito trasferire la residenza anagrafica e/o domicilio nelle strutture ricettive definite dalla legge regionale n. 16 del 2017, a prescindere dalla classificazione urbanistica delle aree in cui le medesime ricadono».

L'art. 4 del decreto 2266/U del 1983 (oggetto di interpretazione autentica) reca i limiti di densità edilizia per le diverse zone nella Regione Sardegna.

Con l'art. 25 si introduce, sostanzialmente, una modifica alla previsione dell'art. 6 («Zone F turistiche») della legge regionale n. 8 del 2004, recante «Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale» — sulla cui base fu approvato il vigente piano paesaggistico regionale — ove si prevede che: «Il dimensionamento delle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nelle zone F non deve essere superiore al 50 per cento di quello consentito con l'applicazione dei parametri massimi stabiliti per il calcolo della fruibilità ottimale del litorale dal dec. ass. 20 dicembre 1983, n. 2266/U dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica».

L'art. 25 introduce pertanto la possibilità di individuare, in sede di redazione degli strumenti urbanistici comunali (non ancora adeguati al PPR, che a sua volta necessita di essere verificato e adeguato ai sensi di quanto previsto dal Protocollo d'Intesa del 2007), nuove previsioni edificatorie, anche negli ambiti tutelati paesaggisticamente, in contrasto con il principio di copianificazione obbligatoria di cui agli articoli 135 e 143 del Codice.



L'interpretazione autentica di una norma risalente a oltre quarant'anni prima, secondo l'avviso del Governo, appare inoltre irragionevole e contraria al buon andamento, e per questo contrastante con i canoni di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

La norma qui censurata è pertanto costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale, nonché degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio.

Viola comunque l'art. 3 della Costituzione per la manifesta irragionevolezza, anziché esercitare *ex novo* il potere legislativo, di operare l'interpretazione autentica di una norma risalente ad oltre quarant'anni fa.

Viola infine il principio di leale collaborazione, perché incide unilateralmente sulla materia paesaggistica al di fuori dell'obbligo di copianificazione con lo Stato.

*23. Illegittimità dell'art. 26 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

L'art. 25 della legge regionale n. 1/2021 («Insediamenti turistici. Specificazioni») prevede:

«1. Al fine di favorire lo sviluppo delle località non costiere e la destagionalizzazione dei flussi turistici, in deroga all'art. 61, comma 1, lettera *b*), e all'art. 89, comma 1, lettera *b*), delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del Piano paesaggistico regionale (PPR), approvato con D.P.Reg. 7 settembre 2006, n. 82, qualora non siano perseguibili le modalità di cui all'art. 90, comma 1, lettera *a*), delle stesse NTA, i comuni possono localizzare nuovi interventi turistici e relativi servizi generali, che non siano in connessione ed integrazione con assetti insediativi esistenti, nelle vicinanze di un fattore di attrazione motivatamente individuato».

Le NTA del PPR prevedono che i comuni, nell'adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, debbano localizzare i nuovi interventi residenziali e turistici e i servizi generali in connessione e integrazione strutturale e formale con l'assetto insediativo esistente (art. 61, comma 1, lettera *b*) e favorire le nuove localizzazioni turistiche in zone contigue e/o integrate agli insediamenti (art. 89, comma 1, lettera *b*).

L'art. 90, comma 1, lettera *a*), delle NTA prevede poi, come norma di indirizzo degli insediamenti turistici, che i comuni debbano prevedere lo sviluppo della potenzialità turistica del territorio attraverso l'utilizzo degli insediamenti esistenti quali centri urbani, paesi, frazioni e agglomerati, insediamenti sparsi del territorio rurale e grandi complessi del territorio minerario.

L'art. 26 della legge regionale n. 1 del 2021 introduce, in via autonoma e unilaterale, previsioni derogatorie alle NTA del PPR, consentendo la localizzazione di nuovi interventi turistici e relativi servizi generali non conformi alla vigente disciplina di tutela, e ciò al di fuori degli obblighi di verifica ed adeguamento del Piano paesaggistico regionale di cui agli art. 143 e 156 del Codice, sulla base del Protocollo d'intesa, sottoscritto tra la Regione e il Ministero nel 2007 e del relativo disciplinare attuativo del 2018.

L'art. 26 è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, nonché degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma lettera *s*), Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio.

È, come tutte le altre norme che lo precedono, costituzionalmente illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, pacificamente ignorando l'obbligo di copianificazione con lo Stato.

*24. Illegittimità dell'art. 27 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

L'art. 26, in due distinti commi, disciplina gli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico regionale, e prevede:

«1. Negli ambiti di paesaggio costiero di cui all'art. 14, comma 1, delle NTA del PPR, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni del PPR, è consentita, in aggiunta ai casi di cui all'art. 15, comma 1, delle NTA, l'adozione e l'approvazione dei piani attuativi previsti nello strumento urbanistico vigente, che ricadono nelle zone territoriali omogenee C, D e G, contigue o interne al tessuto urbano.

2. Ai fini dell'applicazione della disciplina transitoria di cui all'art. 15, comma 1, delle NTA del PPR, i confini amministrativi comunali sono considerati elementi geografici di interclusione.».

L'art. 15, comma 1, delle NTA, detta la disciplina transitoria per gli ambiti di paesaggio costieri, prevedendo che, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle previsioni del PPR, è consentita l'attività edilizia e la relativa realizzazione delle opere di urbanizzazione nelle zone omogenee A e B dei centri abitati e delle frazioni individuate dai comuni ai sensi dell'art. 9 della legge 24 dicembre 1954 n. 1228, purché delimitate ed indicate come tali



negli strumenti urbanistici comunali. Inoltre, sono realizzabili in conformità ai vigenti strumenti urbanistici comunali gli interventi edilizi ricadenti nelle zone C immediatamente contigue al tessuto urbano consolidato ed intercluse da elementi geografici, infrastrutturali ed insediativi che ne delimitino univocamente tutti i confini.

L'art. 27 della legge regionale n. 1 del 2021 introduce nelle NTA del PPR, in via autonoma e unilaterale, una ulteriore fattispecie derogatoria agli obblighi di adeguamento al Piano paesaggistico regionale dei PUC (Piani urbanistici comunali), consentendo l'adozione e approvazione di Piani attuativi derogatori alla obbligatoria disciplina di tutela definita dal PPR.

Tale disposizione è inoltre resa ancor più grave, nelle sue conseguenze per la tutela del paesaggio (comprensivo dell'intero territorio), dalla introduzione con il comma 2 di una sorta di presunzione, in base alla quale i «confini amministrativi comunali» sono considerati come un elemento pari a quello dell'edificazione o infrastrutturazione esistente, nel cui solo ambito sarebbe stato possibile, ai sensi delle NTA, operare ulteriori trasformazioni del territorio.

La disposizione, pertanto, non solo aggiunge, rispetto alle NTA, le zone omogenee D e G, ma consente di edificare ulteriormente, con piani attuativi, in aggiunta a quanto già previsto dal vigente PPR, anche in ambiti tutelati paesaggisticamente, e ciò senza il coinvolgimento obbligatorio del Ministero in sede di copianificazione obbligatoria.

L'art. 27 è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, nonché degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio.

È infine costituzionalmente illegittimo per la consueta e ripetuta violazione del principio di leale collaborazione con lo Stato per aver ignorato l'obbligo di copianificazione.

*25. Illegittimità dell'art. 28 della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

La norma qui indicata così dispone:

«1. Fino all'adeguamento del PPR e delle relative NTA il vincolo paesaggistico relativo alle zone umide di cui all'art. 17, comma 3, delle vigenti NTA si interpreta sistematicamente con l'art. 18 delle medesime NTA nel senso che le zone umide rappresentano beni paesaggistici oggetto di conservazione e tutela per l'intera fascia di 300 metri dalla linea di battigia dei laghi naturali, degli stagni, delle lagune e degli invasi artificiali, a prescindere dalle perimetrazioni operate sulle relative cartografie in misura inferiore.

2. Nelle zone urbanistiche A, B, C, D, E ed F dei comuni che non abbiano provveduto all'adeguamento del piano urbanistico comunale al PPR, le aree libere da volumi regolarmente accatastati alla data di approvazione della presente legge, che ricadano nella fascia di tutela di cui al comma 1, sono inedificabili e non possono essere oggetto di alcuna trasformazione urbanistica o edilizia.

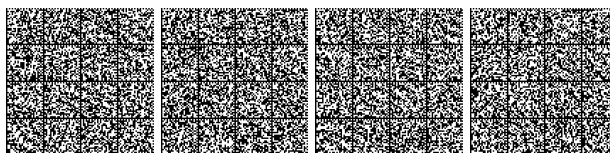
3. Sugli edifici esistenti nella fascia di tutela di cui al comma 1 restano consentiti gli interventi di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b), c) e d) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)), e successive modifiche ed integrazioni».

Al contempo, il successivo art. 29 abroga l'art. 27 della legge regionale n. 8 del 2015, che così estendeva il vincolo paesaggistico: «1. Sono beni paesaggistici le zone umide di cui all'art. 17, comma 3, lettera g) delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, individuate e rappresentate nella cartografia di piano nella loro dimensione spaziale. Il vincolo paesaggistico non si estende, oltre il perimetro individuato, alla fascia di tutela dei 300 metri dalla linea di battigia, riferita ai soli laghi naturali e invasi artificiali».

Al riguardo, occorre anzitutto evidenziare che l'art. 17, comma 1, lettera g), delle NTA del PPR elenca, tra le categorie di beni paesaggistici, tipizzati e individuati nella cartografia del PPR, la seguente: «Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi». Si tratta di zone umide individuate dal PPR e, quindi, diverse e ulteriori rispetto a quelle tutelate ai sensi della Convenzione di Ramsar (queste ultime soggette a vincolo *ex lege* ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera i), del Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Tale norma era stata oggetto della pronuncia del Consiglio di Stato n. 2188 del 2012, con la quale si era ritenuto che la fascia di rispetto della profondità di 300 metri «deve allora ritenersi valere per tutti i beni elencati in tale lettera g)».

Successivamente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 308 del 2013, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), che prevedeva: «1. La Giunta regionale, nel rispetto della norma fondamentale di riforma economico-sociale del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e successive modifiche ed integrazioni, assume una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme di attuazione del





Piano paesaggistico regionale nel senso che la l'ascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali, e non si applica alle citate zone umide tipizzate e individuate ai sensi dell'art. 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 42 del 2004, come modificato dall'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio. 2. I comuni e gli altri enti competenti, in conformità alla deliberazione di interpretazione autentica della Giunta regionale di cui al comma 1, sono tenuti ad adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di adozione del Piano paesaggistico regionale».

In tale occasione la Corte ha ritenuto, tra l'altro, che «... la volontà del legislatore deve ravvisarsi, alla luce di quanto statuito nella legge regionale n. 8 del 2004 e nelle relative norme del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, nella volontà di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio, in primo luogo attraverso lo strumento del Piano paesistico regionale (art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004; art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). L'effetto prodotto dalla norma regionale impugnata, all'opposto, risulta essere quello di una riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici, le zone umide, senza che ciò sia imposto dal necessario soddisfacimento di preminenti interessi costituzionali. E ciò, peraltro, in violazione di quei limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato alla portata retroattiva delle leggi, con particolare riferimento al rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario. Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2012».

Con la legge regionale n. 8 del 2015, la Regione Sardegna era nuovamente intervenuta a precisare la nozione delle «zone umide» tipizzate e individuate dal PPR, questa volta senza dichiarare la natura di norma di interpretazione autentica della previsione introdotta. In particolare, mediante il richiamato art. 27 — ora abrogato — la Regione specificava come, tenuto conto della distinzione tra «zone umide» e «laghi naturali e invasi artificiali», solo a questi ultimi dovesse considerarsi riferita la fascia di rispetto di 300 metri di cui all'art. 17 delle NTA.

L'art. 28, comma 1, della legge regionale in esame introduce una nuova (ulteriore e diversa) interpretazione autentica della stessa previsione di cui all'art. 17, comma 3, lettera g), delle NTA, ancora più restrittiva della portata del vincolo.

La tutela delle zone umide oggetto di vincolo paesaggistico tipizzato e individuato dal PPR, subisce una doppia limitazione: non solo le predette zone non sono dotate di una propria fascia di rispetto di 300 metri, ma la relativa individuazione è limitata alla sola porzione che rientra nella fascia di rispetto dei 300 metri prevista per i laghi naturali, gli stagni, le lagune e gli invasi artificiali, di fatto riconducendo e «assorbendo» la tutela delle zone umide alla tutela già riconosciuta dal PPR alla fascia di rispetto di altri beni paesaggistici. La Regione opera, quindi, una riduzione della tutela specificatamente riconosciuta alle zone umide come bene paesaggistico autonomo, in contrasto con le previsioni delle NTA. Occorre rilevare che la disposizione censurata, seppure qualificata dallo stesso legislatore regionale in termini di norma di interpretazione autentica, non si pone in linea con le indicazioni offerte dalla Corte costituzionale nello scrutinare, attraverso il parametro offerto dall'art. 3 della Costituzione, la legittimità delle norme di interpretazione autentica o comunque delle norme dotate di efficacia retroattiva: non assegna, infatti, alla norma interpretata un significato già in questa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario; né, ancora, vale a chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto, o consente di ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore a tutela della certezza del diritto e della eguaglianza dei cittadini, principi di preminente interesse costituzionale. Piuttosto, lungi dal fornire un'interpretazione possibile del testo della legge impugnata, ne restringe all'evidenza l'estensione, al solo scopo di diminuire la portata applicativa della disciplina di tutela riferibile alle zone umide.

Né, ancora, la retroattività della disposizione *de qua* finisce comunque per trovare giustificazione nella tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale, ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; si mostra, per contro, lesiva dei principi prima richiamati ed in particolare della certezza dell'ordinamento giuridico e dell'affidamento dei soggetti destinatari.

Nella richiamata sentenza n. 308 del 2013, la Corte ha anche ricordato, richiamando il proprio orientamento, i limiti costituzionali che devono essere rispettati dalle norme di «interpretazione autentica». Si tratta di «una serie di limiti «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010)» (sentenza n. 78 del 2012)».



La disposizione si pone in contrasto frontale peraltro, con i principi enunciati dalla Corte costituzionale e dal Giudice amministrativo in materia di tutela delle zone umide proprio con riferimento a norme regionali della Sardegna che si proponevano di ridurre la tutela assegnata dal Piano paesaggistico ai predetti beni.

In materia di tutela del paesaggio, il Codice dei beni culturali e del paesaggio costituisce per la Regione espressione della competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), nonché limite per quanto attiene alle norme di grande riforma in esso contenute in materia di «edilizia ed urbanistica», attribuita alla Regione in via esclusiva. Conseguentemente, non spetta alla Regione sottrarre unilateralmente categorie di beni paesaggistici già sottoposti a tutela al principio fondamentale di copianificazione con lo Stato posto dal predetto Codice.

Posto quanto illustrato, se l'art. 29 della legge regionale in esame, in quanto abroga un disposizione che non era condivisibile di cui risulta legittima e opportuna l'eliminazione, è invece costituzionalmente illegittimo l'art. 28, commi 1 e 3 per violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione, in considerazione dei profili di arbitrarietà e irragionevolezza insiti nella norma di interpretazione autentica, che determina l'effetto della diminuzione della tutela di beni di pregio paesaggistico.

La stessa norma è poi costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale nonché degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio.

È infine costituzionalmente illegittima, come ripetersi..., per la violazione del principio di leale collaborazione, per mancata osservanza dell'obbligo di copianificazione con lo Stato.

*26. Illegittimità dell'art. 30, comma 2, della legge regionale 18 gennaio 2021, n. 1 per violazione degli articoli 3, 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.*

Nel Capo IV della legge regionale è inserito l'art. 29, contenente «Clausola di non onerosità», che prevede, al comma 2, che:

«Gli articoli della presente legge, trattandosi di disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio coniugate con la riqualificazione, la razionalizzazione ed il miglioramento della qualità architettonica e abitativa, della sicurezza strutturale, della compatibilità paesaggistica e dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente nel territorio regionale, anche attraverso la semplificazione delle procedure, sono cogenti e di immediata applicazione e prevalgono sugli atti di pianificazione, anche settoriale, sugli strumenti urbanistici generali e attuativi e sulle altre vigenti disposizioni normative regionali».

Si tratta di una disposizione manifestamente illegittima, in quanto assicura la prevalenza delle disposizioni regionali rispetto alle previsioni e prescrizioni del Piano paesaggistico regionale, in contrasto con le previsioni del Codice (art. 145), che costituiscono norme interposte rispetto agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, come più volte affermato dalla Corte costituzionale, la quale ha sancito l'inderogabilità del piano paesaggistico da parte del legislatore regionale (sentenze n. 11 e 189 del 2016).

L'art. 30, comma 2, è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, nonché degli articoli 9, 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio, e l'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011.

È poi illegittimo, ad avviso del Governo, per violazione dell'art. 3 della Costituzione per gli esiti manifestamente arbitrari e irragionevoli cui conduce deroga indiscriminata della disciplina del territorio

È inoltre illegittimo per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, e degli articoli 3 e 97 della Costituzione, per aver violato — pur negli spazi eventualmente spettanti alla potestà legislativa regionale — le norme di grande riforma economico sociale costituite dai principi di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942 (come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, recepito dalla Regione Sardegna con il D. A. n. 2266/U/1983, e il d.P.G. n. 228 del 1994), agli articoli 2-*bis* e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, all'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'art. 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011.

È infine costituzionalmente illegittimo per avere espressamente previsto la prevalenza della legge regionale (e qui sta l'intenzione di fondo del legislatore regionale chiaramente manifestata) sulla pianificazione formatasi in collaborazione con lo Stato nell'ambito di una pianificazione condivisa.



Negando l'esistenza attuale di un obbligo di copianificazione, il legislatore regionale misconosce il ruolo fondamentale e determinate dello Stato nella materia della tutela del paesaggio e del governo del territorio, e per questo motivo l'intera legge non può passare al vaglio di costituzionalità.

*P.Q.M.*

*La Presidenza del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentata e difesa, conclude per l'accoglimento del presente ricorso e per la conseguente dichiarazione di incostituzionalità delle norme della legge regionale in esso denunciate.*

Roma, 21 marzo 2021

*L'Avvocato dello Stato: CORSINI*

21C00077

N. 23

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 marzo 2021  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che è consentita la raccolta di tronchi e masse legnose spiaggiate nell'ambito del demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative - Determinazione dell'orario e del calendario della raccolta - Individuazione delle aree nelle quali la raccolta del materiale legnoso è vietata.**

– Legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1 (“Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)”), art. 19, comma 36.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso con il patrocinio *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato, (C.F. 80224030587), per il ricevimento degli atti fax 06-96514000 e pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 domicilia - nei confronti;

Della Regione Abruzzo, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n. 1 del 20 gennaio 2021, art. 19, comma 36 (raccolta di tronchi e masse legnose spiaggiate dalle mareggiate invernali).

Delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta del 19 marzo 2021.

La Regione Abruzzo con la norma sopra epigrafata, ha ecceduto della propria competenza, così come si intende illustrare con i seguenti

MOTIVI

La legge Abruzzo n. 1/2021, è la legge di stabilità regionale 2021, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2021 - 2023 della Regione Abruzzo» e che manifesta i seguenti profili di incostituzionalità.

L'art. 19, comma 36 della legge in esame, rubricato «Attuazione del principio di leale collaborazione, modifiche alle leggi regionali, proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti», prevede testualmente che «Nell'ambito del demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative e nei lidi e spiagge destinati alla balneazione è consentita, esclusivamente per uso domestico o personale e senza scopo di lucro, la raccolta di tronchi e masse legnose spiaggiate e ivi depositati dalle mareggiate invernali. La raccolta può essere effettuata dal 15 ottobre al 31 marzo, nei giorni feriali, dalle ore 8,00 alle ore 17,00. La raccolta del materiale legnoso è vietata nelle aree del demanio marittimo tutelate o vincolate ai sensi della disciplina nazionale e regionale in materia ambientale e paesaggistica, quali parchi, riserve marine, SIC, biotopi, foce dei fiumi e zone di dimora di fauna e flora protetta. Con ordinanza da emanarsi entro il 15 ottobre, i comuni costieri possono individuare aree vietate alla raccolta del materiale legnoso. Resta ferma a carico di chi effettua le operazioni di prelievo la responsabilità, anche verso terzi, della raccolta e trasporto del materiale legnoso».



Con tale previsione normativa la regione, per finalità destinate a favorire la balneazione e la frequentazione per scopi turistico-ricreativi delle spiagge e degli arenili demaniali, regolamenta in modo dettagliato, anche mediante orari, calendario e luoghi di esecuzione, la raccolta del materiale legnoso spiaggiato a seguito di fenomeni meteorologici, concedendone la libera raccolta.

Al fine di cogliere i motivi che ne giustificano la presente impugnativa, si impone una preliminare ricostruzione delle previsioni legislative statali suscettibili di assumere in materia la valenza di parametri interposti.

L'art. 183, comma 1, lettera b-ter), del decreto legislativo n. 152/2006, al punto 4, stabilisce che nella classificazione di rifiuti urbani rientrano «i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua».

Il medesimo art. 183, comma 1, alla lettera n), del decreto legislativo n. 152/2006, in merito alla definizione delle operazioni di gestione dei rifiuti, stabilisce che costituiscono attività di gestione dei rifiuti «la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediari. Non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati».

Infine, riguardo alle possibili esclusioni del materiale legnoso dalla disciplina sui rifiuti, si richiama quanto contenuto nell'art. 185, comma 1, lettera f) del più volte citato decreto, che, per i materiali legnosi, stabilisce di escludere paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana».

L'attività appena descritta va configurata, sostanzialmente, come attività connessa alla pulizia degli arenili e, pertanto, la censurata disposizione regionale - nella misura in cui illegittimamente esclude i materiali legnosi dalla applicazione della disciplina sui rifiuti quando prelevati dal luogo ove gli eventi naturali li hanno depositati - si pone in contrasto con l'anzidetta normativa statale disciplinante la materia *de qua*.

La stessa, difatti, non prevede eccezioni riguardo all'origine o alla provenienza del materiale che si rinviene sulle spiagge marine, lacuali o sulle rive dei corsi d'acqua quando dalle stesse viene prelevato per finalità di pulizia degli arenili. Le uniche deroghe ammesse riguardano, esclusivamente, le operazioni preliminari svolte sull'arenile, in tempi tecnici contenuti, per separare le diverse frazioni merceologiche dei materiali spiaggiati, preliminarmente alla loro raccolta. Né, in ragione di quanto posto in rilievo, sono da ritenersi applicabili al caso di specie oggetto di specifica previsione normativa le esclusioni previste dal summenzionato art. 185 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Così delineato, dunque, il contrasto delle citate previsioni regionali con i relativi parametri statali interposti in materia, si evidenzia che il giudice delle leggi nell'affermare che l'ambiente è materia «trasversale» - ovvero afferente a più livelli di tutela - non ha mancato di ricordare che spettano comunque «allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (*cf.*, da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998) (Corte costituzionale, sentenza 407/2002).

L'esistenza di uno specifico limite all'esercizio del potere normativo delle regioni in materia ambientale è stato, altresì, ribadito dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 378/2007, ove si legge testualmente: «La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e regioni, in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di "ambiente" in termini generali e onnicomprensivi».

Va sottolineato che la norma costituzionale pone accanto alla parola «ambiente» la parola «ecosistema». Ne consegue che spetta soltanto allo Stato disciplinare l'ambiente come un'entità organica, dettando cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto.

Alla luce di quanto fin qui rappresentato, e del quadro normativo statale in cui si colloca la fattispecie normativa *de qua*, la legge n. 1 del 2021 della Regione Abruzzo è da ritenersi in contrasto con il parametro costituzionale di cui al secondo comma, lettera s), dell'art. 117 della Costituzione, in quanto essa interviene in una materia, quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009), nella quale rientra la disciplina della gestione dei rifiuti (Corte costituzionale, sentenza n. 249 del 2009), anche quando interferisca con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008).





Tale disciplina, «in quanto appunto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009), con la conseguenza che la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 58 del 2015, n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

Da ultimo, merita evidenziare che codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 227 del 30 ottobre 2020 ha confermato che la disciplina dei rifiuti dovendo ricondursi alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, materia come detto trasversale, incide necessariamente sulle competenze regionali, sicchè detta disciplina costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenze per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato.

*P.Q.M.*

*Si conclude perché sia dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 36 dell'art. 19 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 20 gennaio 2021.*

*Si produce l'attestazione della deliberazione consiliare in data 19 marzo 2021.*

Roma, 22 marzo 2021

*Il Vice avvocato generale dello Stato: FIGLIOLIA*

21C00078

**N. 50**

*Ordinanza del 5 gennaio 2021 del Commissario regionale per gli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana nel procedimento relativo a Frattini Maurizio c/GI.MA. a r.l. e altri*

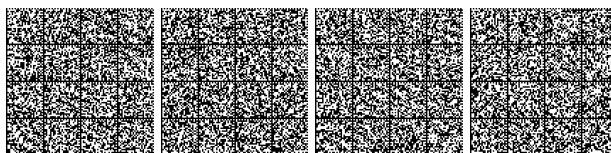
**Usi civici - Norme della Regione Lazio - Attribuzione ai Comuni di funzioni e compiti amministrativi in materia di liquidazione di usi civici gravanti su terreni privati che abbiano acquisito carattere edificatorio.**

- Legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), art. 4, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6 ("Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche").

## IL COMMISSARIO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI

### PER LE REGIONI LAZIO, UMBRIA E TOSCANA

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 5 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2018 vertente, tra Maurizio Frattini rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Culla, ricorrente e società GI.MA, a r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati Fulvio Zardo e Roberta Neri, la società Mercurio Mortgage Finance, rappresentata e difesa dall'avvocato Irene Desolina Brolo, la Regione Lazio rappresentata e difesa dall'avvocato Rita Santo, resistenti e Comune di Ardea Alessandro Pinzone, Pinzone Sabine, Perfili Melissa e Cinquepalmi Gianluca, resistenti contumaci avente ad oggetto: accertamento *qualitas soli*.



## F A T T O

Con ordinanza del 14 novembre 2017 il giudice dell'esecuzione del Tribunale di Velletri disponeva trasmettersi a questo commissariato copia della comparsa di costituzione di Maurizio Frattini per quanto di propria competenza» in quanto quest'ultimo aveva rilevato la presenza di usi civici sull'immobile oggetto di esecuzione immobiliare.

Deduceva Maurizio Frattini di aver ricevuto, nel dicembre del 2016, atto di pignoramento immobiliare da parte della società GI.MA. s.r.l. per l'importo di € 40.747,34 intendendo sottoporre ad esecuzione forzata gli immobili siti nel Comune di Ardea.

Nell'ambito della detta procedura esecutiva il CTU nominato, Ing. Piero Simonetta, redigeva la perizia dell'esperto ex art. 568 codice di procedura civile depositandola in data 4 ottobre 2017, indicando che il bene pignorato risultava gravato da usi civici.

Con decreto del 26 febbraio 2018 veniva quindi disposto il giudizio commissariale.

Si costituiva in giudizio il ricorrente Maurizio Frattini chiedendo che fosse accertata «l'effettiva natura del bene stagito, ovvero di bene soggetto ad usi civici».

Si costituivano in giudizio la società GI.MA s.r.l a mezzo degli avvocati Giorgia Mereu e Federico Pesce e la Barclays Bank PLC, in proprio e nella qualità di procuratore della società Mercurio Mortgage Finance s.r.l. a mezzo dell'avvocato Irene Desolina Brolo richiamando le proprie difese svolte nel processo esecutivo insistendo per l'accertamento della natura allodiale dei terreni.

Si costituiva in giudizio la Regione Lazio eccependo il difetto di giurisdizione del commissario. Non si costituiva in giudizio il Comune di Ardea.

Il contraddittorio veniva integrato nei confronti dei comproprietari Alessandro Pinsone, Pinsone Sabine, Perfili Melissa e Cinquepalmi Gianluca che non si costituivano in giudizio.

Veniva acquisita la perizia redatta dall'ing. Piero Simonetti innanzi al Tribunale di Velletri. Con ordinanza del 20 luglio 2018 veniva disposto il sequestro degli immobili oggetto di giudizio.

In data 31 luglio 2018 perveniva dal Comune di Ardea - rimasto contumace - documentazione attestante la liquidazione degli usi civici.

Veniva disposta una Consulenza tecnica d'ufficio con nomina del dot. Giandomenico Alberati. Precisate le conclusioni all'udienza del 19 giugno 2020, tenuta con modalità scritta ex art. 83, comma VII, lettera b. del decreto-legge 18120, la causa veniva trattenuta in decisione previa concessione alle parti dei termini di cui all'art. 190 codice di procedura civile per il deposito di comparse conclusionali e memorie di replica.

## D I R I T T O

1. Esaminati gli atti del procedimento, ritiene il giudicante di dover sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lazio n. 1 del 1986, così come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lazio n. 6 del 2005 - in riferimento agli arti. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 della Costituzione.

Infatti la legge regionale sopra consente la liquidazione degli usi civici gravanti su terreni di proprietà privata qualora i medesimi abbiano acquisito carattere edificatorio «per la destinazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti, oppure, in mancanza di strumento urbanistico generale, in quanto ricadenti in aree urbanizzate come indicate dalla pianificazione paesistica regionale».

2. La questione è rilevante ai fini del presente giudizio in quanto, in base alla normativa regionale, a seguito della presentazione di istanza «ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge regionale 27 gennaio 2005 n. 6» da parte del proprietario il Comune di Ardea, con determina n. 354108 del 24 giugno 2008 deliberava «La liquidazione dell'uso civico di pascolo, legnatico e semina» sui terreni oggetto di giudizio disponendo che «Conseguentemente detto terreno è affrancato dal diritto civico di pascolo, legnatico semina mediante l'imposizione di un capitale d'affrancazione pari ad € 198.80» talché questo Giudice dovrebbe limitarsi a prendere atto dell'avvenuta estinzione dei diritti di uso civico la cui esistenza veniva appurata dal CTU nominato.

L'univocità della previsione legislativa non consente diverse interpretazioni, costituzionalmente compatibili, e la liquidazione degli usi civici deriva direttamente dalla legge impugnata (che non può essere disapplicata) non essendo necessari ulteriori atti amministrativi.



Neppure si richiede di svolgere alcuna attività istruttoria essendo pacifici i fatti di causa e l'originaria presenza degli usi civici tanto che la causa, sull'accordo delle parti, veniva trattenuta in decisione.

3. La questione poi non è manifestamente infondata.

4. Invero la Regione Lazio emanava, in data 3 gennaio 1986, la legge n. 1 contenente il «Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie» poi modificata dalla legge regionale n. 6 del 27 gennaio 2005.

In questa sede viene censurato l'art. 4 della predetta legge della Regione che così stabilisce: «1. Sono attribuiti ai comuni le cui collettività sono titolari dei diritti di uso civico le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti la liquidazione dei diritti stessi gravanti su terreni privati i quali, per la destinazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti, oppure, in mancanza di strumento urbanistico generale, in quanto ricadenti in aree urbanizzate come indicate dalla pianificazione paesistica regionale, abbiano acquisito carattere edificatorio.... ».

5. Deve osservarsi che la materia degli usi civici è disciplinata in modo tendenzialmente esaustivo da norme statali: legge 16 giugno 1927 n. 1766, regolamento approvato con regio decreto n. 322 del 1928 e legge 168/2017.

Tali norme prevedono speciali procedure di liquidazione degli usi civici.

Alle Regioni sono state trasferite, dai decreti presidenziali n. 11 del 15 gennaio 1972 e 616 del 24 luglio 1977, le sole funzioni amministrative connesse alle ipotesi di liquidazione degli usi civici e quindi la Regione Lazio non avrebbe potuto emanare norme derogatorie di quelle statali introducendo nuove ipotesi di liquidazione degli usi civici non previste dalla normativa statale.

Invero, nel caso in esame, la sottrazione dei terreni gravati da usi civici alla loro destinazione viene realizzata dalla legge regionale attraverso una procedura diversa da quelle previste dal legislatore statale onde garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

6. Giova osservare che gli usi civici sono stati configurati dal legislatore statale come tendenzialmente imprescrittibili, inusucapibili ed indisponibili (art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 e a. 3, comma III, legge 168/2017).

Il regime di indisponibilità dei beni gravati da uso civico è stato interpretato restrittivamente dalla giurisprudenza (*ex plurimis*, Cass., sezione seconda, 24 luglio 1963, n. 2062) mentre la legge regionale li considera liberamente alienabili a seguito del mero acquisto della potenzialità edificatoria capovolgendo le procedure dettate dalle norme statali.

In altre parole se la legge nazionale consente l'edificazione dei terreni dopo la liquidazione degli usi civici secondo la legge regionale è la stessa vocazione edificatoria acquistata dai terreni a consentire la liquidazione degli usi da parte del Comune.

Invece la sottrazione di un bene gravato da usi civici a detta destinazione può avvenire solo con le forme e nei limiti previsti dalla normativa primaria.

Inoltre, mentre per i beni demaniali è prevista, seppure in casi eccezionali, la sclassificazione tacita del suolo, per i beni civici tale classificazione è esclusa, anzi vietata, come ha precisato la Corte di Cassazione con la sentenza 12 dicembre 1953, n. 3690.

Pertanto la legge impugnata si pone in irriducibile contrasto con la legislazione nazionale costituita dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno, dal regio decreto 26 febbraio 1928 n. 332 e dalla legge n. 168/2017 che non prevedono tali forme di liquidazione.

7. Sotto altro profilo deve osservarsi che, l'art. 1, lettera *h*), della legge 8 agosto 1985 n. 431, ha sottoposto a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 «le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Tale previsione viene ribadita dall'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004 che dichiara di interesse paesaggistico, tra le altre, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici (lettera *f*) che quindi vengono inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Stabilisce inoltre l'art. 3, comma VI, della legge 168/2017, che con l'imposizione del vincolo «l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

Si tratta di norme di grande riforma economico-sociale (*Cfr.* Corte costituzionale, sentenze n. 210 del 2014, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009) con conseguenti limiti all'esercizio della competenza legislativa primaria delle Regioni.

8. La funzione di tutela dell'ambiente svolta dagli usi civici è stata magistralmente ricostruita dalla Corte costituzionale (si vedano per tutte l'ordinanza n. 316 del 1998 e le sentenze nn. 46/95 e 133193).



La Corte costituzionale ha evidenziato un «interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di «una integrazione fra uomo e ambiente naturale» (sentenza n. 46 del 1995).

In particolare la Corte costituzionale, nella sentenza n. 391 del 1989, ha affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale - nel caso dei beni civici - l'interesse; «di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, secondo comma, Cost.»

In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, a costituire, di per sé, un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007).

Anche la Cassazione ha ricostruito la nozione di bene pubblico «quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011).

L'art. 117 della Costituzione, lettera *a*), riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (*ex plurimis*, sentenza n. 367 del 2007).

Si legge nella sentenza n. 103 del 2017 che: «Il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione - salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali - devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare». Ne deriva che la Regione: «non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di classificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato» (*Cfr.* Corte costituzionale n. 103 del 2017).

Invece la Regione Lazio, con la norma impugnata, ha profondamente inciso su tale materia consentendo che aree del suo territorio potessero essere sottratte alla normativa statale in materia di tutela ambientale senza il concorso di organi dello Stato.

Infatti la Regione Lazio, attraverso la predetta legge, ha determinato una automatica classificazione dei terreni gravati da uso civico solo perché divenuti edificabili ma la normativa regionale «non può, salvo i casi suscettibili di alienazione e legittimazione previsti dalla legge n. 1766 del 1927, servire a sanare indiscriminatamente occupazioni abusive» (*cfr.* Corte costituzionale n. 103 del 2017).

9. E evidente che tale norma eccede la competenza regionale, incidendo nelle materie della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» riservate al legislatore statale dall'art. 117, lettera *s*) come peraltro già riconosciuto dalla Corte costituzionale, da ultimo, nelle sentenze nn. 178/2018 e 71/2020.

La competenza legislativa regionale in materia incontra poi il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica quali le evocate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (*Cfr.* Corte costituzionale sentenza n. 210 del 2014).

10. La norma regionale in questione si pone quindi in contrasto con l'art. 9 della Costituzione.

La liquidazione degli usi civici con conseguente edificabilità dei suoli collide con la tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nei suo aspetto visivo.

In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007).

Sul punto deve rilevarsi che la pianificazione paesaggistica deve essere esercitata, di concerto, da Stato e Regione (Corte costituzionale n. 210/2014).

11. Sotto altro profilo la legge regionale incide nella materia dell'ordinamento civile «che si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati. La materia dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica (*ex plurimis*, sentenze n. 123 del 2010, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001). Se è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile», deve concludersi che la disposizione censurata, nel disporre la descritta alienabilità, introduce una limitazione ai diritti condominiali degli utenti non prevista dalla normativa statale in materia ... E d'altronde, nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte 11, della Costituzione - sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva - e, quindi, neppure a seguito dei decreti del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 precedentemente richiamati, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia «agricol-





tura e foreste» di cui al previgente art. 117 Così, che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (Cfr: Corte costituzionale sentenza n. 113 del 2018).

12. I diritti esercitati sui beni di uso civico hanno natura dominicale, come costantemente riconosciuto dal giudice della nomofilachia, secondo il quale, nei giudizi relativi all'accertamento e all'esistenza di beni del demanio civico, qualunque cittadino appartenente a quella determinata collettività è legittimato a svolgere intervento, «in quanto la sentenza emanando fa stato anche nei suoi confronti quale partecipe della comunità titolare degli usi o delle terre demaniali di cui si controverte» (da ultimo, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 29 luglio 2016, n. 15938).

La norma regionale disciplina, in difformità dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regio decreto n. 332 del 1928 che la attua, istituti di natura civilistica comportanti il regime dei beni da sottrarre al vincolo paesistico-ambientale.

L'art. 4 della legge della Regione Lazio n. 111986 (tosi come modificata dalla legge regionale n. 61005) si pone quindi in contrasto con Part. 117, secondo comma, lettera 1) Costituzione, in quanto il regime dominicale degli usi civici appartiene alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato.

13. Giova rilevare come la materia dei domini collettivi sia oggi espressamente riservata alla «Competenza dello Stato» dall'art. 2 della legge n. 168/2017.

14. La norma censurata si pone altresì in contrasto con l'art. 118 Cast. per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, stante la «connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione» anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014.

Invero il legislatore regionale ha proceduto con modalità unilaterali preclusive della considerazione degli interessi sottesi alla competenza legislativa di cui lo Stato è titolare.

15. La legge regionale confligge infine con il principio di ragionevolezza (a. 3 della Costituzione) e e di coerenza interna del sistema normativo in quanto all'art. 1 stabilisce che: «1. La pianificazione paesistica prevista dalla normativa vigente in materia determina le prescrizioni, dirette alla salvaguardia delle zone di uso civico in vista del preminente interesse alla conservazione della loro destinazione naturale, alle quali i comuni sono tenuti a conformare i loro strumenti urbanistici».

Dunque le aree gravate da usi civici dovrebbero essere inedificabili come peraltro pacificamente ritenuto dalla dottrina e giurisprudenza.

L'art. 14 consente invece la liquidazione degli usi civici sulle aree gravate da usi civici divenute edificabili in violazione pertanto delle prescrizioni di cui all'articolo i e ledendo, in tal modo, l'interesse super primario dello Stato - Amministrazione e dello Stato - Comunità alla conservazione dello stato dei luoghi e del paesaggio.

16. Occorre, quindi, disporre l'immediata rimessione degli atti processuali alla Corte costituzionale perché si pronunzi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lazio n. 1 del 1986, così come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lazio n. 6 del 2005.

17. La rimessione comporta la sospensione necessaria del presente giudizio, avente ad oggetto, nel merito, l'accertamento della qualitas soli del terreno in questione. Appare altresì opportuno disporre il dissequestro dei beni.

P. Q. M.

*Il commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana pronunziando nel giudizio in epigrafe meglio indicato:*

1. Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge cast. 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lazio n. 1 del 1986, così come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lazio n. 6 del 2005 - in riferimento agli arti. 3, 9, 117, secondo comma, lettere I) e s), e 118 della Costituzione;

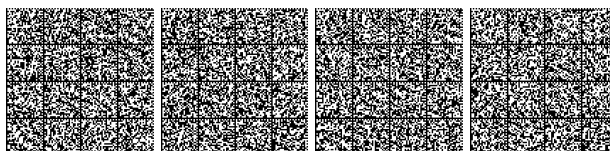
2. Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio;

3. Revoca il provvedimento di sequestro come da separata ordinanza;

4. Ordina che, a cura della Cancelleria del commissariato, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed alla regione Lazio in persona del Presidente in carica, ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma il 4 gennaio 2021.

*Il Commissario:* PERINELLI



## N. 51

*Ordinanza del 18 gennaio 2021 del Tribunale di Rovigo nel procedimento di esecuzione nei confronti di doValue Spa contro Polato Renato*

**Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Proroga, inizialmente al 31 dicembre 2020 e, successivamente, al 30 giugno 2021, della sospensione di ogni procedura esecutiva immobiliare avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore, prevista dall'art. 54-ter del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 27 del 2020 - Inefficacia di ogni procedura per il pignoramento immobiliare di cui all'art. 555 cod. proc. civ., avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 137 del 2020.**

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 4; decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 ("Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea"), art. 13, comma 14.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI ROVIGO

## SEZIONE ESECUZIONI IMMOBILIARI

Nell'esecuzione immobiliare iscritta al n. r.g. 194/2019;

Il giudice dott. Giulio Borella, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 15 gennaio 2021, ha pronunciato la seguente ordinanza:

visto il pignoramento notificato in data 12 novembre 2019 col quale Unione di banche italiane Spa ha promosso espropriazione immobiliare nei confronti di Polato Renato;

rilevato che il creditore procedente ha iscritto la procedura esecutiva a ruolo;

rilevato che il medesimo in data 27 dicembre 2019 ha depositato istanza di vendita e ha depositato la documentazione di cui all'art. 567 del codice di procedura civile;

rilevato che all'udienza *ex art.* 569 del codice di procedura civile del 15 gennaio 2021 il creditore procedente ha chiesto la vendita dell'immobile;

rilevato che, a detta del custode, l'immobile pignorato costituisce abitazione principale del debitore e, quindi, dovrebbe essere disposta la sospensione *ex lege* delle procedure esecutive immobiliari che abbiano ad oggetto l'abitazione principale del debitore, *ex art.* 54-ter del decreto-legge n. 18/2020, novellato dapprima dall'art. 4 del decreto-legge n. 137/2020 e poi dall'art. 13, comma 14, del decreto-legge n. 183/2021;

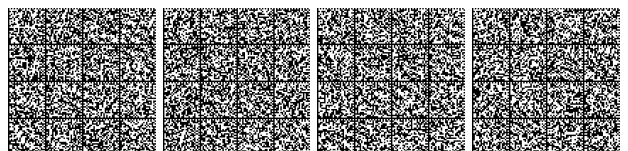
visto l'art. 54-ter del decreto-legge n. 18/2020, inserito dalla legge di conversione n. 27/2020;

visto l'art. 4 del decreto-legge n. 137/2020;

visto l'art. 13, comma 14, del decreto-legge n. 183/2020;

rilevato che, per effetto delle predette disposizioni normative, l'esecuzione che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore deve essere sospesa fino al 30 giugno 2021;

Solleva eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge n. 137/2020 e dell'art. 13, comma 14, del decreto-legge n. 183/2020, in quanto confliggenti con gli articoli 3, 41, 42, 47, 24, 111, 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in relazione all'art. 13 della Carta di Nizza, per i seguenti



## MOTIVI

*1. Libertà di iniziativa economica, affidamento dei cittadini, inosservanza di norme sovraordinate.*

L'art. 54-ter del decreto-legge n. 18/2020 (inserito dalla legge di conversione n. 27/2020) ha previsto la sospensione delle procedure esecutive per il pignoramento immobiliare, aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore.

La sospensione ha avuto inizialmente una durata di sei mesi, dal 30 aprile 2020 fino al 31 ottobre 2020, ma per effetto delle disposizioni censurate essa è stata dapprima prorogata fino al 31 dicembre 2020, quindi ora fino al 30 giugno 2020.

L'art. 4 del decreto-legge n. 137/2020, inoltre, ha previsto l'inefficacia dei pignoramenti immobiliari notificati fino alla entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso (il che non è ancora avvenuto).

Ebbene, si ritiene che l'inefficacia dei nuovi pignoramenti e le proroghe all'efficacia dell'art. 54-ter del decreto-legge n. 18/2020 (e quindi la proroga della sospensione delle procedure esecutive immobiliari), dapprima in forza dell'art. 4 del decreto-legge n. 137/2020, poi in forza dell'art. 13, comma 14, del decreto-legge n. 183/2020, contrastino innanzitutto con gli articoli 3, 41, 117 della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, all'art. 3 della Costituzione per l'Europa e all'art. 16 della Carta di Nizza).

L'art. 41, comma 1, della Costituzione prevede che l'iniziativa economica privata è libera. Essa si svolge in un contesto che è quello descritto dall'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, che parla di un'Europa basata sulla crescita economica, la stabilità dei prezzi, un'economia sociale di mercato altamente competitiva.

Le disposizioni censurate pregiudicano l'affidamento dell'imprenditore sulla stabilità del sistema, sulla certezza e speditezza delle procedure di recupero dei crediti, che come noto costituiscono un mezzo di finanziamento dell'impresa. Con ciò pregiudicano la possibilità stessa dell'imprenditore di programmare la propria attività e, in definitiva, di fare impresa.

Infatti per l'art. 2740 del codice civile il debitore risponde delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri; per l'art. 2910 del codice civile poi il creditore, per conseguire quanto gli spetta, può far espropriare i beni del debitore, secondo le norme del codice di procedura civile.

L'espropriazione civile contribuisce quindi al funzionamento dell'economia di mercato, perché la certezza di un rapido recupero del credito comporta una maggior sicurezza e speditezza nella circolazione dei beni e servizi e in genere nei traffici economici.

L'impatto delle espropriazioni immobiliari sull'economia è certo ed è ben espresso nelle linee guida per le esecuzioni immobiliari dell'11 ottobre 2017 del C.S.M., paragrafo § 4, da intendersi *in parte qua* ivi integralmente richiamato.

Vi è altresì un necessario e imprescindibile affidamento del privato sulla stabilità dell'ordinamento, nel momento in cui lo stesso avvia una iniziativa imprenditoriale, quale il recupero giudiziale di un credito.

Se è vero che il processo è retto dal principio *tempus regit actum*, ciò è vero unicamente per le disposizioni di carattere formale, quelle cioè che disciplinano semplicemente le modalità di svolgimento del processo, non certo per quelle che, pur disciplinando il processo (come nel caso della sospensione), incidano però anche su posizioni giuridiche soggettive, procrastinando il conseguimento del bene della vita cui l'iniziativa è rivolta.

La Corte costituzionale ha già precisato che vi è lesione della libertà di iniziativa economica, allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio non corrisponda all'utilità sociale o alla protezione di valori primari, attinenti alla persona umana, ai sensi dell'art. 41, secondo comma, della Costituzione, purché l'individuazione sociale non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue.

A sua volta la Corte ha precisato, con riferimento alla tutela dell'affidamento dei cittadini, che vi è lesione del principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, salvo che vi siano interessi pubblici sopravvenuti tali da giustificare il fatto di andare ad incidere peggiorativamente su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti.

Nel caso di specie come detto va riconosciuto che le iniziative giudiziarie di recupero dei crediti rientrano nel concetto di attività d'impresa e di iniziativa economica.

Ciò è ancor più vero, poi, per tutti quei soggetti, quali le banche, tra le cui attività istituzionali vi è la concessione del credito, sicché il relativo recupero (e l'affidamento sulla prontezza del recupero, attraverso le procedure e i mezzi messi a disposizione dallo Stato) non è attività occasionale, bensì un ramo determinante dell'attività.

Ogni discussione sul punto non può certo prescindere dalla realtà economica e giudiziaria concreta, che è quella per cui la maggioranza delle esecuzioni immobiliari sono avviate da istituti di credito.

Il complesso tema dei NPL, che non è qui il caso di affrontare, è lì a ricordarlo e a dimostrarlo, trattandosi anzi di problema che trascende il singolo creditore, per diventare questione di sistema, dalla cui soluzione dipendono la stabilità del sistema stesso.



Di conseguenza l'impatto delle disposizioni sull'iniziativa economica, in questo settore, deve essere valutato con estremo rigore; i principi di necessità, adeguatezza e proporzionalità di ogni intervento normativo che vada ad incidere sull'iniziativa economica, nei termini sopra descritti, devono essere valutati con estremo rigore, per le ricadute di sistema che ne possono conseguire nell'ambito di cui si discute e per la qualità dei soggetti coinvolti.

Tradizionalmente sono stati ritenuti legittimi limiti imposti all'iniziativa economica e alla libertà d'impresa quelli dovuti a motivi di lavoro, ambiente e salute (sempre a condizione di proporzionalità).

Ebbene, deve ritenersi che nel caso di specie manchino i presupposti individuati dalla Corte costituzionale perché siano legittimi interventi limitativi dell'iniziativa economica, della libertà d'impresa, dell'affidamento dei cittadini che ne costituisce il presupposto.

La *ratio* della norma non può infatti essere individuata nell'esigenza di tutela di una parte colpita dalla crisi scatenata dall'emergenza Covid: le procedure sospese alla data del 30 aprile 2020 riguardano debitori divenuti insolventi ben prima di quella data.

La *ratio* non può neppure essere quella, sempre legata all'emergenza sanitaria, di tutela della salute pubblica: non avrebbe senso altrimenti fermare solo le procedure aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore e, in ogni caso, il fine sarebbe già adeguatamente assicurato con le ordinarie misure dell'uso della mascherina, del distanziamento sociale e dell'igienizzazione frequente, oltre che con la possibilità di celebrare le udienze da remoto o con trattazione scritta, oltre che, quanto alle vendite, mediante le vendite telematiche.

In questo modo le procedure esecutive immobiliari (sull'abitazione principale del debitore) potrebbero proseguire, al pari di come stanno proseguendo le cause civili ordinarie e i processi penali presso ogni tribunale.

La *ratio*, a giudicare dal riferimento all'abitazione principale del debitore, intende quindi probabilmente tutelare il bisogno abitativo di una categoria di cittadini.

Va ribadito tuttavia che una tale finalità è estranea all'emergenza Covid (non essendo il problema abitativo dei debitori attualmente eseguiti collegato alla pandemia) e si tratta piuttosto di una ordinaria scelta di politica abitativa da parte del legislatore.

Si tratta però di una scelta alla quale dovrebbe provvedere lo stesso legislatore e che questi, invece, scarica su un'altra parte di cittadini (tra l'altro quella contrapposta al debitore esecutato), con una scelta di parte non giustificata da ragioni redistributive, oltre che pesantemente pregiudizievole per l'affidamento e la libertà d'impresa dei soggetti interessati.

Difetta dunque il requisito di necessità dell'intervento sospensivo del legislatore, che, nel pregiudicare l'affidamento del cittadino e la libertà di iniziativa economica (le due cose sono collegate), lo fa per sgravarsi dal dovere di risolvere un problema abitativo di carattere generale e non eccezionale, non determinato cioè dall'emergenza sanitaria in corso, ma ad esso antecedente.

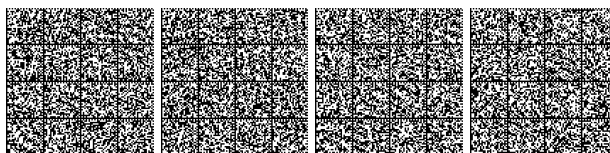
In ogni caso la Corte costituzionale ha già affermato che le esigenze di utilità sociale (soprattutto se riferite ad un generico bisogno abitativo, come nella specie) debbono essere bilanciate col principio della concorrenza (Corte costituzionale n. 386/1996), tenuto altresì conto che l'individuazione di tali esigenze non deve essere arbitraria e/o perseguita dal legislatore con misure palesemente incongrue (Corte costituzionale n. 548/1990), assumendo valore anche il carattere temporalmente limitato della disciplina che le prevede (Corte costituzionale n. 94/2009), mentre nella specie la sospensione è destinata a durare oltre un anno.

In ogni caso l'iniziativa economica non può essere funzionalizzata: sempre a detta della Corte, nell'individuazione da parte del legislatore dell'utilità sociale, gli interventi legislativi non debbono essere tali da condizionare le scelte imprenditoriali in modo così elevato, da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica (Corte Costituzionale n. 548/1990), come è nella specie, dove una delle ordinarie attività di qualsiasi impresa rimane impedita per tutelare (ed è qui la funzionalizzazione) un generico bisogno abitativo che dovrebbe rimanere a carico della collettività, per un tempo elevato (oltre un esercizio).

Le norme censurate violano l'iniziativa economica anche perché pregiudicano irragionevolmente, oltre quanto necessario e in maniera sproporzionata, l'imprenditore che debba procedere al recupero forzoso del credito, rispetto all'imprenditore che non debba ricorrere allo Stato per ottenere l'adempimento degli obblighi della propria controparte, impattando sulla concorrenza.

La Corte costituzionale ha già avuto modo di evidenziare come la libertà di concorrenza tra imprese abbia una duplice finalità: da un lato essa integra la libertà di iniziativa economica, che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori, e dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori in concorrenza tra loro giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi (Corte costituzionale n. 94/2009).

La concorrenza è totalmente falsata dalle norme censurate, in quanto, se un imprenditore può imputare a rischio d'impresa che certi clienti non onorino gli impegni assunti e, quindi, se può imputare sempre a rischio d'impresa la necessità di dover procedere giudizialmente al recupero dei crediti e i tempi necessari, per tal via, per conseguire il





bene della vita (predisponendo all'uopo anche i necessari mezzi, caparre, garanzie, penali, accantonamenti, riserve, ecc.), non rientra certo nel rischio d'impresa che le regole del gioco vengano modificate a partita iniziata, alterando la necessaria, sana programmazione e pianificazione aziendale.

Se poi si considera, come già evidenziato, che la maggior parte delle espropriazioni immobiliari è avviata da istituti di credito e/o società veicolo per il recupero di NPL, l'aspetto della sana programmazione e pianificazione e l'impatto delle disposizioni censurate sulla programmazione aziendale e sulla concorrenza appare ancor più evidente.

### 2. *Ablazioni reali.*

Sotto altro profilo, le disposizioni censurate violano l'art. 42, comma 3, della Costituzione, a norma del quale la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge e dietro indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale.

Le modalità attraverso cui il creditore può trovare soddisfazione non contemplano solo la trasformazione del bene pignorato in denaro, mediante la vendita forzata.

La soddisfazione del creditore può realizzarsi anche attraverso la richiesta di assegnazione del bene, in caso di asta deserta.

Sempre nell'ambito del complesso settore dei NPL, anzi, deve rilevarsi come molte delle società veicolo, verso le quali le banche cartolarizzano i propri crediti deteriorati, utilizzino questa possibilità al fine di evitare manovre speculative e, quindi, l'eccessiva svalutazione di *assets* che magari hanno un mercato e quindi un valore importante (non per niente proprio la disciplina dell'assegnazione venne modificata col decreto-legge n. 83/2015, convertito con legge n. 132/2015), proprio per rendere più agevole alle società veicolo il ricorso a questo strumento.

La sospensione della liquidazione dei beni pignorati impedisce ovviamente anche al creditore di divenirne proprietario tramite l'istanza di assegnazione.

All'espropriare, ossia al provvedimento ablativo della proprietà, deve ritenersi equivalente l'impedimento imposto alla possibilità di divenire proprietario.

Tale sacrificio può essere imposto per legge, quando sia necessario per finalità di pubblico interesse, ma solo dietro indennizzo o altra forma di intervento compensativo del pregiudizio.

Nel caso di specie non vi è un interesse pubblico preminente (in forza di tutto quanto sopra detto) e non è prevista alcuna forma di intervento compensativo.

### 3. *Tutela del risparmio.*

Sotto altro profilo ancora, la norma viola l'art. 47 della Costituzione.

Sul punto basti richiamare quanto sopra evidenziato in ordine all'impatto delle esecuzioni immobiliari sul circuito del credito bancario e sui NPL e, in definitiva, sulla stabilità stessa del sistema economico.

Alla stessa esigenza di tutela della stabilità del sistema bancario presiede anche la garanzia di celere ed efficiente recupero del credito (cfr linee guida C.S.M.).

Eventuali difficoltà eventualmente frapposte all'efficienza del sistema di recupero del credito, tra l'altro a partita in corso, ossia quando l'iniziativa recuperatoria è già stata avviata, possono comportare il *default* della banca, che, in base alla direttiva UE n. 59/2014 (BRRD), recepita con decreto legislativo n. 180/2015 e n. 181/2015, può portare ad intaccare anche il risparmio dei depositanti.

Il potenziale sacrificio del risparmio dei cittadini non risulta giustificabile per la semplice finalità di tutela del bisogno abitativo di una classe di debitori.

Ancora, le disposizioni censurate violano l'art. 47 della Costituzione anche nella parte in cui quest'ultimo prevede che la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio alla proprietà dell'abitazione.

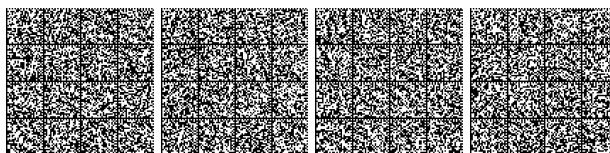
Ogni difficoltà (non necessaria, adeguata e proporzionata) frapposta al recupero del credito, provoca come reazione una stretta nell'erogazione di ulteriore credito da parte degli istituti, in particolare ai ceti meno facoltosi della popolazione, così che si produce il paradosso per cui una norma pensata per favorire una fascia di soggetti ritenuti deboli (alcuni, quelli insolventi) finisce con il danneggiare proprio l'intera fascia dalla quale molti di quei soggetti provengono.

Per salvare alcuni, si danneggiano tutti.

### 4. *Accesso alla giustizia per la tutela dei propri diritti, violazione delle norme sul giusto processo, sotto il profilo della parità tra le parti e della ragionevole durata del processo, mancato rispetto di norme sovraordinate.*

Ancora, le disposizioni censurate violano gli articoli 24, 111, 117 della Costituzione.

La prima disposizione prevede che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, le disposizioni sovranazionali prevedono il diritto ad un ricorso effettivo.



Vi è poi violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, previsto dall'art. 111 della Costituzione e tutelato anche dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il cui rispetto è dovuto *ex art.* 117 della Costituzione.

Posto che l'esecuzione è servente alla cognizione, è evidente che il diritto di agire in giudizio e il diritto ad un ricorso effettivo vengono svuotati di significato a fronte dell'impossibilità o eccessiva difficoltà (che è data anche dalla sospensione continuamente prorogata) a far eseguire le decisioni giudiziarie o gli altri titoli esecutivi previsti dall'art. 474 del codice di procedura civile.

Che l'eccessiva durata del processo equivalga a denegata giustizia era evidente fin dai tempi di Calamandrei ed è oggi principio acquisito, tanto che ogni anno all'inaugurazione dell'anno giudiziario si parla della lentezza della giustizia, dell'ingiustizia e soprattutto dei costi che ciò implica, e da anni si promulgano leggi che accorciano i tempi o eliminano formalismi ritenuti inutili per giungere con rapidità alla decisione.

Nelle esecuzioni immobiliari dal decreto-legge n. 35/2005, alla legge n. 69/2009, al decreto-legge n. 83/2015, al decreto-legge n. 59/2016, per continuare con le linee guida del C.S.M. dell'11 ottobre 2017.

Eventuali limitazioni all'esercizio di diritti e/o libertà fondamentali possono essere ammesse, anche nella giurisprudenza sovranazionale, solo se siano non discriminatorie, giustificate da imperiosi motivi di interesse pubblico, essere idonee al raggiungimento dello scopo e non andare oltre quanto necessario a tal fine (cfr sentenza 31 marzo 1993 causa C-19/1992).

Così eventuali misure limitative dell'accesso alla giustizia e della ragionevole durata dei processi debbono essere non discriminatorie, necessarie per raggiungere finalità di interesse pubblico di pari rango e dignità, adeguate allo scopo e proporzionate, nel senso che possono imporre un sacrificio ad una delle parti, ma non tradursi in denegata giustizia o irragionevole e sbilanciata tutela di una delle parti (che dovrebbero trovarsi in condizioni di parità), sicché si richiede che siano previste per un tempo limitato e che prevedano delle contropartite per alleviare il pregiudizio.

Nel caso di specie tutti questi principi appaiono violati.

Infatti l'intento del legislatore non può identificarsi nella tutela di soggetti divenuti insolventi a causa delle misure anti Covid, atteso che le procedure aperte alla data del 30 aprile 2020 riguardavano debitori già da tempo insolventi.

La *ratio* non può identificarsi neppure nella tutela della salute pubblica, atteso che, se in occasione del primo *lockdown* c.d. duro vi è stata chiusura di tutte le attività non essenziali, in seguito e all'attualità vi sono misure diversificate territorialmente, a seconda del grado di rischio sanitario, ma perfino nelle zone c.d. rosse le attività lavorative sono consentite.

Senza considerare che, in definitiva, l'unica preoccupazione dal punto di vista sanitario in materia di esecuzioni può essere quella di evitare assembramenti, finalità che tuttavia può essere adeguatamente soddisfatta mediante altre misure già previste dalla legislazione emergenziale (udienza da remoto, udienza cartolare) o già esistenti (aste telematiche).

Se la *ratio* quindi fosse la tutela della salute, bene sicuramente primario, la misura dell'inefficacia dei pignoramenti e della sospensione delle procedure in corso (sull'abitazione principale del debitore), così come prorogata dalle disposizioni censurate, non appare necessaria/o adeguata e, comunque, è del tutto sproporzionata, andando oltre quanto necessario allo scopo.

Ma non è la tutela della salute che le norme hanno di mira, atteso che, se così fosse, non vi sarebbe ragione di impedire o sospendere solo i pignoramenti e le procedure sull'abitazione principale del debitore. La norma sarebbe allora anche del tutto irrazionale, con violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Le disposizioni censurate realizzano piuttosto una tutela generalizzata della classe debitoria (quanto meno dei debitori per i quali sia pignorata l'abitazione principale), senza distinguere tra coloro che effettivamente siano divenuti insolventi a causa della crisi Covid e coloro che invece lo erano a prescindere (e il processo, eventualmente una parentesi cognitiva all'interno dell'esecuzione, è appunto il luogo dove anche queste questioni possono e debbono dipanarsi, nel contraddittorio tra le parti).

Ancora, apparentemente la finalità pare quella di tutelare il bisogno abitativo di una classe di cittadini.

Ora la tutela sociale del debitore può avvenire o con intervento diretto dello Stato in favore di chi si trovi in situazione di bisogno, a tutela della dignità della persona, oppure tramite un sacrificio imposto a certe categorie di cittadini.

Tuttavia tale sacrificio deve essere necessario, adeguato e proporzionato.

Insomma, lo Stato ha il dovere di aiutare i bisognosi e può decidere se e come intervenire, ma deve farlo in modo proporzionato e non può farlo a costo zero e scaricando su una categoria di cittadini (tra l'altro la parte contrapposta a quella in stato di bisogno) i costi per la tutela di altra categoria di cittadini.

Se l'intento del legislatore è quello di realizzare una tutela generalizzata di una classe di debitori (quelli per i quali è pignorata l'abitazione principale), lo strumento esiste già, ed è la disciplina sul sovraindebitamento (legge n. 3/2012 e, oggi, le disposizioni del C.C.I.A.A., per effetto della legge n. 176/2020), mentre l'inefficacia dei pignoramenti e la sospensione delle procedure in corso non fa che procrastinare il problema e l'agonia del debitore stesso.



Il che vieppiù fa apparire sproporzionata e irragionevole la misura dell'inefficacia dei pignoramenti prevista dall'art. 4 del decreto-legge n. 137/2020 e la proroga della sospensione delle procedure già avviate, prevista dallo stesso art. 4 e dall'art. 13, comma 3, del decreto-legge n. 183/2020.

In realtà la finalità del legislatore pare essere puramente e semplicemente quella di una tutela di principio del ceto debitorio (tutela alla quale già provvede adeguatamente la disciplina sovraindebitamento), con una immotivata discesa in campo dello Stato nell'ambito di questioni di carattere privatistico, in violazione della parità e uguaglianza dei cittadini (art. 3 della Costituzione) e del principio di responsabilità delle proprie azioni (art. 2 della Costituzione in relazione all'art. 2740 del codice civile).

In ogni caso difettano le condizioni della limitata durata (si va verso i quattordici mesi di sospensione, salvo ulteriori proroghe) e delle misure compensative.

In relazione alle censure sopra evidenziate meritano di essere richiamati alcuni precedenti della Corte costituzionale su questioni analoghe.

Nella sentenza n. 155/2004, avente ad oggetto proroga in materia di sfratti, il giudice delle leggi aveva richiamato la propria precedente sentenza n. 310/2003, nella quale aveva affermato che il legislatore, pur dovendosi far carico dei soggetti in situazioni di bisogno, non può tuttavia indefinitamente limitarsi, per di più senza alcuna valutazione comparativa, a trasferire l'onere relativo in via esclusiva a carico del privato (il locatore nel caso all'esame della Corte), che potrebbe trovarsi in identiche o anche peggiori situazioni di disagio.

Sicché, sempre a giudizio della Corte, il sacrificio imposto ad un soggetto per tutelare altro soggetto debole può giustificarsi solo per un periodo transitorio ed essenzialmente limitato, il che non è nella specie, atteso che la sospensione delle esecuzioni immobiliari perdura da aprile 2020 e, nell'intenzione del legislatore, è destinata a protrarsi fino a giugno 2021 (salvo ulteriori proroghe).

Infatti, prosegue la Corte, non solo non è prevista alcuna comparazione tra la posizione delle parti, ma neppure è prevista una congrua misura che, addossando alla collettività l'onere economico inerente la protezione di una categoria di soggetti, allevii il pregiudizio delle categorie sacrificate.

Il *vulnus* che le proroghe arrecano alla ragionevole durata del processo e alla coerenza dell'ordinamento è evidenziato anche in altre sentenze (cfr Corte costituzionale n. 108/1986).

Per concludere, con la sentenza n. 186/2013 la Corte ha ritenuto lesi i principi di ragionevolezza, uguaglianza, tutela giurisdizionale dei diritti, legittimo affidamento dei creditori, le condizioni di parità tra i litiganti, in quanto venivano ad essere vanificati gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita da numerosi creditori (nel caso della sentenza in commento i creditori delle ASL), in assenza delle condizioni di temporaneità e di garanzia di realizzazione del diritto oggetto di procedura esecutiva, in presenza delle quali la stessa aveva, in precedenza, ritenuto tollerabili i sacrifici imposti.

Infine, quanto alla tutela del bisogno abitativo di alcuni cittadini, valga quanto segue.

Va premesso e ribadito innanzitutto che trattasi di problema che prescinde dall'emergenza sanitaria, trattandosi di bisogno abitativo non generato dalla pandemia, sicché trattasi di una ordinaria scelta politica nell'affrontare il problema della soluzione abitativa di una classe di cittadini.

Ciò deve essere tenuto ben presente nel giudicare della necessità, adeguatezza e proporzionalità delle misure, in quanto è evidente che, se il bisogno fosse creato dall'emergenza, l'urgenza di provvedere del legislatore giustificherebbe un minor rigore nella valutazione.

Nella Costituzione non esiste un diritto alla casa (tanto meno a conservarla quando, ad esempio, la si è data in garanzia o, comunque, il che è lo stesso, si debba rispondere ex art. 2740 del codice civile), atteso che l'art. 47 della Costituzione prevede unicamente la tutela del risparmio (necessario per poter accedere alla proprietà) e il dovere dello Stato di creare le condizioni affinché tutti possano accedere alla proprietà.

Il discorso dell'abitazione è quindi più che altro un discorso di dignità umana, da inquadrare nell'ambito dell'art. 2 della Costituzione, come emerge anche dall'art. 25 della Carta ONU, ove si legge che ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali essenziali.

Si possono quindi leggere pronunce della Corte costituzionale che affermano come sia doveroso da parte della collettività impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione (Corte Costituzionale n. 49/1987), o che il diritto all'abitazione rientra tra i requisiti essenziali caratterizzanti la società cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione (cfr Corte costituzionale n. 217/1988).

Tuttavia deve comunque rilevarsi che le misure previste dalle disposizioni censurate, se la *ratio* è quella di risolvere un bisogno abitativo, lo fanno addossando l'onere alla controparte processuale (e sostanziale), non ponendo l'onere a carico della collettività, così violando la parità tra le parti in causa stabilita dall'art. 111 della Costituzione.



Le disposizioni censurate inoltre non appaiono indispensabili allo scopo e, comunque, sono del tutto inadeguate e sproporzionate atteso che basterebbe prevedere una graduazione degli sfratti, come già previsto in passato — e di recente dal decreto-legge n. 102/2013, convertito con legge n. 124/2013, attuato con decreto ministeriale 14 luglio 2014 del Ministero delle infrastrutture —, per consentire alla pubblica autorità competente di reperire un'alternativa abitativa, mentre appare ultroneo rendere inefficaci i pignoramenti e/o sospendere l'intero processo.

Comunque si tratta di misure non previste per un periodo limitato di tempo (lo erano forse nella prima fase, ma ormai perdurano da otto mesi e sono destinate a proseguire per altri sei mesi almeno) e che non prevedono alcuna compensazione per la classe di cittadini danneggiata.

Se poi l'idea del legislatore — come in definitiva risulta evidente essere — è quella di introdurre una sorta di *homestead exemption*, anche solo temporanea, ma protratta per un periodo di tempo apprezzabile e ormai divenuto eccessivo, può naturalmente farlo, ma solo per il futuro (in quanto cambierebbero le condizioni di accesso al credito, le condizioni alle quali gli istituti di credito avrebbero concesso il credito finalizzato all'acquisto dell'abitazione; così come le condizioni e le garanzie dietro le quali i privati avrebbero concluso affari coi debitori), oppure, se intenda farlo con efficacia retroattiva, vi è obbligo di rispetto delle condizioni previste dall'art. 3 della Costituzione e nei limiti di cui agli articoli 24, 111, 117 della Costituzione e all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sopra descritti.

La Corte della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha sul punto più volte avuto modo di censurare interventi legislativi retroattivi a processo in corso, precisando che il principio di preminenza del diritto e del processo equo di cui all'art. 6 della Convenzione si oppongono, salvo imperativi motivi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia (cfr Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali Scordino contro Italia 29 marzo 2006).

Nella specie i motivi imperativi di interesse generale difettano, in quanto, come già esposto, le disposizioni censurate mirano unicamente a realizzare una tutela a partita in corso di una classe specifica di cittadini-debitori, ritenuta parte debole, oppure, a tutto concedere, a risolvere un bisogno abitativo di una parte dei cittadini, scaricandolo però sulla parte avversa.

Limiti nel caso di specie tutti palesemente violati.

A livello di giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, è stato detto, quanto al diritto di accesso al processo — ma il discorso può traslarsi anche sui provvedimenti che creino immotivati ostacoli, interruzioni, sospensioni —, esiste un margine di discrezionalità degli Stati, ed è quindi concesso che la relativa disciplina possa variare nel tempo e nello spazio in funzione dei bisogni e delle risorse della comunità degli individui (cfr Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali Ashingdane contro Regno Unito 28 maggio 1985 §57), ma eventuali limiti non possono restringere l'accesso in modo che il diritto venga intaccato nella sua sostanza (cfr Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali Airey contro Irlanda 9 ottobre 1979 §24) e comunque i limiti sono legittimi solo in quanto sia legittimo lo scopo e se esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra mezzi impiegati e obiettivo perseguito dallo Stato (cfr Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali Khalfaoui contro Francia 14 dicembre 1999 §36).

Non v'è dubbio che le regole del giusto processo si applichino anche alla fase esecutiva, poiché, precisa la Corte, il diritto di accesso ad un giudice sarebbe illusorio se l'ordinamento interno dello Stato permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria restasse inoperante — seppur per un apprezzabile periodo di tempo, ndr —, a detrimento di un'altra parte (cfr Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali Immobiliare Saffi contro Italia 28 luglio 1999 §63).

Anche alla luce della giurisprudenza sovranazionale citata, dunque, le norme censurate risultano viepiù illegittime.

*P. Q. M.*

*Ritenuto che le questioni sollevate siano pregiudiziali, non potendosi decidere sull'istanza di emissione dell'ordinanza di vendita proposta dal creditore procedente senza l'intervento della consulta;*

*Ritenuto che le questioni siano rilevanti e non manifestamente infondate, per tutti i motivi sopra esposti;*

*Ritenuto che non sia possibile una diversa interpretazione delle disposizioni censurate, conforme a Costituzione, in quanto tra sospensione e prosecuzione del processo tertium non datur; inoltre non è possibile ad avviso dello scrivente la disapplicazione delle norme censurate, per contrasto col diritto sovranazionale, in quanto le disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e della Carta di Nizza non risultano immediatamente applicabili;*





*Il giudice del Tribunale di Rovigo solleva questione di legittimità costituzionale:*

*dell'art. 4 decreto-legge n. 137/2020, nella parte in cui ha novellato l'art. 54-ter del decreto-legge n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, sostituendo alle parole «per la durata di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» le parole «fino al 31 dicembre 2020», nonché nella parte in cui prevede che «è inefficace ogni procedura per il pignoramento immobiliare di cui all'art. 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;*

*dell'art. 13, comma 14, del decreto-legge n. 183/2020, nella parte in cui prevede che all'art. 54-ter del decreto-legge n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, le parole «fino al 31 dicembre 2020» sono sostituite dalle seguenti: «fino al 30 giugno 2021!»*

*Dispone la sospensione del processo e ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti alla Corte costituzionali, unitamente alla prova delle notificazioni eseguite.*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ex art. 23, ult.co., della legge n. 87/1953.*

Rovigo, 15 gennaio 2021

*Il giudice:* BORELLA

21C00087

N. 52

*Ordinanza del 18 dicembre 2020 della Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia sul ricorso proposto da Credito Emiliano Holding spa c/Agenzia delle Entrate Direzione Provinciale di Reggio Emilia*

**Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Determinazione del valore della produzione netta delle banche e di altri enti e società finanziari - Previsione che per gli intermediari finanziari la base imponibile è determinata dalla somma algebrica delle voci del conto economico indicate, tra le quali, il margine d'intermediazione ridotto del 50 per cento dei dividendi.**

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), art. 6, comma 1, lettera a).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA

### PROVINCIALE DI REGGIO NELL'EMILIA

#### SEZIONE 2

Riunita con l'intervento dei signori:

Montanari Marco - Presidente e Relatore;

Gianferrari Venturino Ivan - Giudice;

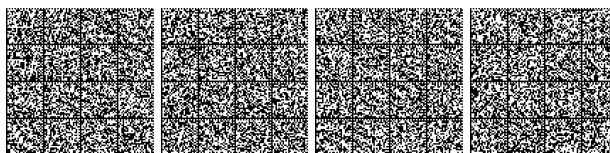
Nuccini Ido - Giudice;

ha emesso la seguente ordinanza:

sul ricorso n. 382/2019 depositato il 02/08/2019;

avverso rifiuto RIMB. IRAP 2013;

avverso rifiuto RIMB. IRAP 2014;



avverso rifiuto RIMB. IRAP 2015;

avverso rifiuto RIMB. IRAP 2016 contro:

Ag. Ent. Direzione provinciale Reggio Emilia - via Borsellino 32 - 42123;

proposto dai ricorrenti:

Credito Emiliano Holding Spa - via Emilia San Pietro n. 4 - 42121 Reggio nell'Emilia RE;

rappresentato da:

Ferrari Giorgio - via Emilia San Pietro n. 4 - 42121 Reggio nell'Emilia RE;

difeso da:

Caumont Caimi Cristiano - via Crocefisso n. 12 - 20122 Milano MI;

difeso da:

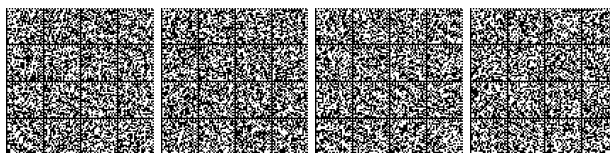
Cherchi Ilaria - via Crocefisso, 12 - 20122 Milano MI;

difeso da:

Shiku Ira - via Crocefisso n. 12 20122 Milano MI - Ordinanza.

1 - Credito Emiliano Holding s.p.a., ricorre nei confronti dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Provinciale di Reggio Emilia, avverso silenzio rifiuto formatosi in ordine all'istanza finalizzata ad ottenere il rimborso di complessivi € 3.842.800,91, indebitamente, versati per IRAP negli anni d'imposta 2013, 2014, 2016, più interessi, come per legge; deduce la Ricorrente, nella richiamata istanza e, poi, in sede di gravame che: in questi anni ha percepito dividendi e dalla propria controllata Credito Emiliano S.p.A., per complessivi € 137.982.1079,261 ("i Dividendi Interni"), e da altre società, per € 1.621,362 ("i Dividendi da Trading"), questi ultimi essendo iscritti alla voce 70, lett. A.) del bilancio bancario tra le "Attività finanziarie detenute per la negoziazione"; ha fatto concorrere al valore della produzione, rilevante ai fini della determinazione della base imponibile IRAP 50 % di tutti i dividendi percepiti nel corso dei predetti esercizi, sia di quelli rivenienti da attività finanziarie detenute per la negoziazione che da quelle non detenute per la negoziazione; ciò, in applicazione dell'art. 6, d.lgs. n°446/1997, ("Decreto IRAP"), in base al quale, il valore della produzione netta delle banche è dato dalla somma algebrica di talune voci del conto economico, ivi incluso il margine di intermediazione, "ridotto del 50% dei dividendi"; dispone, infatti, l'art. 6, 1° comma, lett.a), Decreto IRAP, rubricato "Determinazione del valore della produzione netta delle banche e di altri enti e società finanziari" che "per le banche e gli altri enti e società finanziarie ... la base imponibile è determinata dalla somma algebrica delle seguenti voci del conto economico ... a) margine d'intermediazione ridotto del 50 per cento dei dividendi;";); su questi presupposti ha versato, a titolo di IRAP, € 3.842.800,91, in relazione ai Dividendi Interni, di cui è stato chiesto il rimborso e € 45,15, in relazione ai Dividendi da Trading, di cui non è stato chiesto il rimborso; la richiesta di rimborso si basa sulla dedotta illegittimità dell'art. 6, 1° comma, lett.a), Decreto IRAP, nella parte in cui dispone l'assoggettamento a tassazione del 50% di tutti i dividendi, quindi anche dei Dividendi Interni rivenienti da attività finanziarie non detenute per la negoziazione; illegittimità dedotta per il seguente ordine di motivi: a) in via principale, per violazione dell'art. 4, par.1,3 della Direttiva 2011/96/UE del 30 novembre 2011 ("Direttiva Madre-Figlia"), come interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ("CGUE") con giurisprudenza, cfr.C-365/16 e C-68/15, assunta come, direttamente, applicabile al diritto interno; infatti l'art. 6, cit., laddove dispone l'assoggettamento ad imposizione dei dividendi europei, vale a dire quelli distribuiti da società figlie residenti in altri stati membri, in misura superiore rispetto alla soglia massima del 5% prevista dalla Direttiva Madre-Figlia, viola quest'ultima direttiva, e, quindi, merita di essere disapplicato in riferimento ai c.d. Dividendi Interni; b) in via subordinata per violazione del diritto di stabilimento di cui agli artt. 49-55 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ("TFUE"), del principio della libera circolazione dei capitali di cui all'art. 63, TFUE e dei principii di eguaglianza e di capacità contributiva di cui agli artt. 3 e 53 Cost.; infatti alla sopravvenuta inapplicabilità dell'art. 6, 1° comma, lett.a), Decreto IRAP, in relazione ai soli dividendi europei, conseguirebbe un regime di imposizione più oneroso per i dividendi interni, idoneo a disincentivare gli investimenti nelle imprese nazionali rispetto a quelli nelle imprese europee e, in ogni caso, basato su un criterio, l'origine dei dividendi, inadeguato ad esprimere una maggiore o minore capacità contributiva del soggetto percettore; c) in via ulteriormente subordinata, per violazione dell'art. 3, Cost., nella parte in cui l'art. 6, 1° comma, lett.a), prevede l'assoggettamento ad IRAP di un importo forfetario di dividendi, includendo quindi anche dividendi, quali, per l'appunto, quelli interni in esame, che non sono percepiti dalla banca nell'esercizio della sua attività caratteristica e, quindi, non dovrebbero scontare la predetta imposta.

2 - La Ricorrente conclude nel senso che: 1) Il Giudice adito, in applicazione dei principi comunitari espressi nella direttiva madre-figlia, come interpretati dalla giurisprudenza comunitaria, disapplichi il richiamato art. 6, 1° comma, lett. a), Decreto IRAP, per violazione dei suddetti principii ed ordini il richiesto rimborso; vinte le spese; 2) in subordine, qualora questo Giudice ritenesse che le sentenze della CGUE non spieghino un impatto diretto sul regime ita-



liano di tassazione dei dividendi europei e, conseguentemente, dei Dividendi Interni, chiede che venga rimessa, in via pregiudiziale, la questione alla CGUE affinché si, pronunci circa la compatibilità dell'art. 8, 1° comma, lett. a), Decreto IRAP nella parte in cui assoggetta alla stessa i dividendi europei in misura pari 50% del loro ammontare, con l'art. 4, parr. 1,3, della Direttiva Madre-Figlia; la soluzione di questa questione avendo, infatti, natura pregiudiziale rispetto al presente giudizio, avente ad oggetto i Dividendi interni, essendo quest'ultimo condizionato alla definizione della prima; 3) in ulteriore subordine, e nell'assunto che la norma in esame debba essere disapplicata in relazione ai dividendi europei, per violazione della Direttiva Madre-Figlia, protesta la rilevanza e non manifesta infondatezza, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, 1° comma, lett. a), Decreto IRAP, nella parte in cui continua ad assoggettare a tassazione i Dividendi Interni, per violazione dei principi di eguaglianza e di capacità contributiva, di cui agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto, a fronte di un medesimo indice di capacità contributiva, rappresentato dalla percezione di dividendi su partecipazioni di controllo, due soggetti sono trattati diversamente a seconda della provenienza, domestica o estera, dei dividendi stessi, vale a dire sulla base di un criterio, l'origine dei dividendi, assolutamente inidoneo ad esprimere una maggiore o minore capacità contributiva del soggetto percettore e, quindi, per ciò stesso irragionevole; 4) nella, ancora più, denegata ipotesi in cui questo Giudice ritenesse di non condividere quanto sopra rappresentato e, quindi, ritenesse applicabile, "rectius", non suscettibile di essere disapplicato, né in via autonoma né in via "mediata", l'art. 6, 1° comma, lett. a), Decreto IRAP ai Dividendi Interni, protesta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della citata disposizione, nella parte in cui prevede l'assoggettamento ad IRAP del 50%, anche, dei Dividendi Interni, per violazione del principio di proporzionalità, del mezzo rispetto al fine, sancito all'art. 3, Cost.

3 - L'intimata Agenzia si costituisce in giudizio con controdeduzioni con cui chiede il rigetto del ricorso posto che: la c.d. Direttiva Madre Figlia nonrebbe applicabile all'Irap ma solo all'Ires con conseguente infondatezza di tutti i motivi di doglianza che presuppongono erroneamente la sua applicabilità IRAP; rimarrebbe, comunque, sempre nella discrezionalità del legislatore ordinario la scelta del presupposto impositivo e, dunque, non avrebbero alcun fondamento i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 6, 1° comma, lett. a), cit.; chiede, dunque, il rigetto del ricorso; vinte le spese.

4 - La "DIRETTIVA 2011/96/UE DEL CONSIGLIO del 30 novembre 2011 concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi" dispone nell'allegato 1, parte b) che la stessa si applichi "all'imposta sulle società in Italia"; ne consegue, pertanto, che la stessa non sia applicabile all'IRAP e che non abbiano, dunque, alcun fondamento le doglianze della Ricorrente richiamate ai punti 2-1, 2, 3, di cui in narrativa, presupponendo le stesse, tutte, l'applicabilità all'IRAP della suddetta direttiva.

5 - Un esame a parte meritano, invero, le deduzioni della Ricorrente sintetizzate al punto 2,4, di cui in narrativa.

A - Secondo l'insegnamento costante della Corte Costituzionale, dall'art. 3, Cost. si ricavano le regole, cogenti, della "proporzionalità" e della "ragionevolezza" delle misure contenute nell'ordinamento giuridico; in base a tali regole, implicite nel principio di eguaglianza, il legislatore, da un lato, è libero di scegliere le finalità, il programma e il principio da sviluppare con le proprie disposizioni, dall'altro lato, una volta scelto il principio, lo deve sviluppare con coerenza, senza escludere dalla fattispecie situazioni in essa ragionevolmente sussumibili, sarebbe una discriminazione irragionevole, e senza includervi situazioni ragionevolmente distinguibili; quando il legislatore deroga a queste regole, la disposizione viola l'art. 3, Cost.

B - Per quanto qui rileva, va notato che l'art. 6, 1° comma, lett. a), Decreto IRAP, prevede il parziale assoggettamento ad imposizione dei dividendi percepiti dalle banche e dagli altri intermediari finanziari nella assunzione che una parte di essi, forfettariamente determinata dal legislatore in misura pari al 50 %, derivi dall'attività di negoziazione, attività caratteristica dei predetti soggetti; la "ratio" della norma appare essere, infatti, quella di "intercettare" ai fini impositivi i soli; dividendi che conseguono allo svolgimento di attività di negoziazione, vale a dire, i dividendi da trading; ora, dato che questi ultimi dividendi sono separatamente e precisamente iscritti nella Voce 70, lett. A. del bilancio bancario ("Attività finanziarie detenute per la negoziazione"), quindi, identificabili con assoluta precisione, l'obiettivo di assoggettarli ad imposizione ben avrebbe potuto essere perseguito tramite una specifica previsione di imponibilità degli stessi, senza scomodare meccanismi forfetari, per natura imprecisi; invece, la previsione di una forfettizzazione che quantifica i dividendi da trading in misura pari al 50% di quelli complessivamente rilevati nella Voce 70, pur in presenza delle condizioni per procedere ad una determinazione analitica degli stessi, pare viziare di irragionevolezza la disposizione, in quanto recante una misura non congrua, "rectius", sproporzionata, rispetto alle finalità perseguite.

L'art. 6, 1° comma, lett. a) d. lgs. 446/1997 appare, dunque, violare i canoni proporzionalità e ragionevolezza che la Corte Costituzionale, nella propria giurisprudenza, assume come dirette conseguenze dell'art. 3 della Costituzione e, dunque, appare non manifestamente infondata la relativa eccezione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Costituzione.



D-Poiché la Ricorrente, negli anni d'imposta 2013, 2014 e 2016, ha assoggettato ad IRAP, per il 50% del loro ammontare, tutti i dividendi incassati e, poiché nel caso in cui venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art.6, 1° comma, lett a) d. lgs. 446/1997, nei sensi di cui sopra, tale imposta risulterebbe dovuta solo in relazione ai Dividendi da Trading, conseguendone dunque il diritto al rimborso dell'IRAP corrisposta sulle altre tipologie di dividendi ,oltre interessi, ne conseguirebbe che, nell'ambito del presente giudizio, questo Giudice dovrebbe annullare il silenzio-rifiuto formatosi relativamente all'istanza di rimborso dell'IRAP, indebitamente, versata sul 50% dei Dividendi Interni, e condannare l'Agenzia alla restituzione delle somme "de quibus"; ne conseguirebbe, ulteriormente, l'indubitabile rilevanza dell' eccezione di legittimità costituzionale di cui sopra.

*P.Q.M.*

*La Commissione, letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.6. 1° comma, lett. a) D. Lgs. 446/97 per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza desumibili dall'art.3 Costituzione nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione; sospende il giudizio;*

*ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale; ordina alla Segreteria che la presente ordinanza sia notificata alle Parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.*

Reggio Emilia, li 1° dicembre 2020.

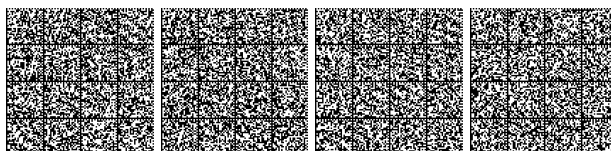
*Il Presidente: MONTANARI*

21C00088

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-017) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





## MODALITÀ PER LA VENDITA

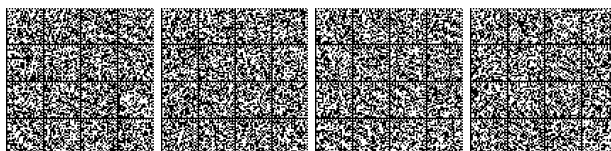
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

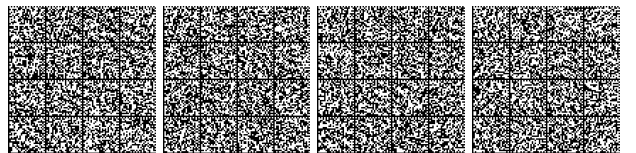
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

(di cui spese di spedizione € 129,11)\*  
(di cui spese di spedizione € 74,42)\*

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 40,05)\*  
(di cui spese di spedizione € 20,95)\*

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 4,00

