CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **248/2022** (ECLI:IT:COST:2022:248)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **MODUGNO**
Udienza Pubblica del **18/10/2022**; Decisione del **19/10/2022**
Deposito del **09/12/2022**; Pubblicazione in G. U. **14/12/2022**
Norme impugnate: Artt. 13, c. 60° e 61°, e 39, c. 1°, lett. b), della legge della Regione Sardegna 22/11/2021, n. 17.
Massime: **45202 45203 45204 45205 45206 45207**
Atti decisi: **ric. 12/2022**

SENTENZA N. 248

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 60 e 61, e 39, comma 1, lettera b), della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 gennaio 2022, depositato in

cancelleria il 27 gennaio 2022, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso depositato il 27 gennaio 2022, iscritto al reg. ric. n. 12 del 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di vari articoli della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale): sono ora all'esame di questa Corte quelle concernenti gli artt. 13, commi 60 e 61, e 39, comma 1, lettera b).

1.1.– L'impugnato art. 13, commi 60 e 61, nel consentire interventi «di trasformazione del territorio al di fuori del contesto pianificatorio condiviso con lo Stato», non avrebbe rispettato il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali. Esso sarebbe lesivo della competenza statale in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione ad alcuni articoli del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137); dell'art. 3, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

1.1.1.– In particolare, il comma 60, che aggiunge i commi 8-bis e 8-ter all'art. 37 della legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme regionali di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative), prevedendo che, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale (da ora, anche: PPR), i comuni possano rilasciare, a fronte di specifica istanza e del rispetto di condizioni stabilite nello stesso comma 60, il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria, inciderebbe sull'attuazione del piano paesaggistico regionale.

Sarebbero, infatti, immediatamente violati gli artt. 145, commi 4 e 5, e 143, comma 9, cod. beni culturali, nonché l'art. 107 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR, i quali prevedono tempi e criteri di adeguamento dei piani urbanistici comunali al piano paesaggistico; tempi e criteri che, nella legge regionale, sarebbero rideterminati unilateralmente. Le norme impugnate non rispetterebbero, infatti, né il codice di settore, che individua il termine di due anni, né le NTA del piano paesaggistico sardo, ai sensi delle quali il medesimo termine è perfino ridotto a un anno. Esso sarebbe, d'altronde, nella specie ampiamente spirato, atteso che l'approvazione del piano paesaggistico in parola risale al 2006. Non potrebbero sanare il descritto vulnus di legittimità costituzionale le condizioni a cui la stessa disposizione impugnata subordina la possibilità di concedere i titoli edilizi: «a) che sussistano tutti gli altri presupposti di legge; b) che gli insediamenti da assoggettare a risanamento urbanistico siano stati individuati e perimetrati ai sensi dell'articolo 38, comma 1 lettera a); c) che il comune, con apposito atto, stabilisca» i costi e le modalità con cui gestire

tali procedure amministrative.

La disposizione regionale violerebbe, inoltre, gli artt. 5 e 120 Cost. in quanto, non rispettando le previsioni del piano paesaggistico concertato e condiviso con lo Stato, pregiudicherebbe il principio di leale collaborazione.

1.1.2.– Secondo il ricorrente, ulteriore danno alla corretta attuazione del piano paesaggistico regionale deriverebbe dalle modifiche che l'art. 13, comma 61, apporta all'art. 28 della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017), sulla tutela delle cosiddette zone umide. L'art. 28, nella formulazione originaria, veniva, peraltro, già impugnato con precedente ricorso. Il suddetto comma 61, nelle sue lettere a), b) e c), sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto: a) prevede l'inedificabilità su quei terreni, con esclusione delle zone omogenee A, B e D, nonché le zone C e G; b) consente sugli edifici ivi collocati gli interventi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) dell'art. 3, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)»; c) fa salvi i piani di risanamento urbanistico già attuati e quelli approvati con convenzione efficace.

In primo luogo, la protezione delle zone umide – che riceverebbero nel piano paesaggistico sardo una tutela anche maggiore di quella accordata dal codice dei beni culturali e del paesaggio – sarebbe pregiudicata dal fatto che non si prevedrebbe «più la inedificabilità delle zone urbanistiche E ed F dei comuni che non hanno adeguato il proprio PUC al PPR». In secondo luogo, l'illegittima riduzione dei livelli di tutela deriverebbe dal fatto che la disposizione impugnata consentirebbe, in aggiunta agli altri, pure interventi edilizi "di nuova costruzione", prima inibiti. In ultima istanza, la salvezza della pianificazione attuativa precedente – prevista tramite l'introduzione del comma 3-bis dell'art. 28 sopra citato – «risult[erebbe] ridurre la tutela riconosciuta al bene paesaggistico tipizzato ed individuato dal PPR come "zona umida", in quanto non sancisce in alcun modo che i richiamati "piani di risanamento urbanistico" […] debbano essere stati approvati, quali "piani attuativi", a seguito dell'avvenuto adeguamento del PUC al PPR». L'impugnato comma 61 presenterebbe, nell'opinione del ricorrente, «i medesimi profili di incostituzionalità già evidenziati nell'impugnativa dell'art. 28 (ex 27) di cui al ricorso» iscritto al n. 22 reg. ric. 2021. In definitiva, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), e secondo, lettera s), in relazione agli artt. 135, 143, 145 e 156 cod. beni culturali, 5 e 120 Cost., nonché l'art. 3 dello statuto speciale.

1.2.– Il ricorso deduce, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, che modifica l'art. 41 della legge della Regione Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), introducendo il comma 1-bis, ai sensi del quale «[i] caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce». La disposizione invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato su «armi, munizioni ed esplosivi» e «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettere d) e h), Cost. La previsione impugnata sarebbe, inoltre, meramente riproduttiva dell'art. 13 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), dando luogo «ad un fenomeno di gemmazione normativa, foriero di possibili future distorsioni applicative», nell'ipotesi di efficacia della disposizione regionale in caso di modifica della normativa nazionale.

2.– Con atto depositato in data 4 marzo 2022, la Regione autonoma Sardegna si è costituita

in giudizio, deducendo l'irricevibilità, l'inammissibilità e la non fondatezza del ricorso.

2.1.– Le questioni sarebbero, innanzitutto, irricevibili poiché promosse tardivamente. Il termine per la proposizione del ricorso sarebbe difatti scaduto sabato 22 gennaio 2022; l'Avvocatura generale lo avrebbe, invece, redatto e notificato in data 24 gennaio 2022, sessantadue giorni dopo la pubblicazione della legge regionale impugnata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna.

La difesa regionale sollecita un ripensamento sulla posizione espressa da questa Corte nella sentenza n. 24 del 2022, in cui si è stabilito, da un lato, che, ai fini del promovimento del giudizio costituzionale, rileva la data di notificazione dell'atto introduttivo – e non quella della sua redazione – e, dall'altro lato, che, quando il termine per proporre il ricorso ex art. 127 Cost. scade il sabato, detto termine è di diritto prorogato al lunedì successivo, in base all'art. 52, commi 3 e 5, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), applicabile ai giudizi costituzionali in virtù dell'art. 22, comma 1, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Il codice del processo amministrativo – si sostiene – potrebbe disciplinare, in via integrativa, i procedimenti dinanzi a questa Corte, facendo eccezione, però, per le norme che contrastino direttamente con la Costituzione. Nel caso di specie, non dovrebbe applicarsi l'art. 52 del suddetto codice, altrimenti si avrebbe, quale effetto, che una norma di rango ordinario prevarrebbe sulla norma costituzionale di cui all'art. 127, ove, inequivocabilmente, si fissa il termine per impugnare le leggi in via principale in sessanta giorni. L'art. 137 Cost. disporrebbe, inoltre, una riserva di legge costituzionale per stabilire le forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale e, di conseguenza, essi non potrebbero risultare modificati per effetto dell'applicazione di una legge ordinaria. Nel caso in cui l'eccezione non venisse accolta, la Regione chiede, in subordine, che siano valutati i presupposti per sollevare una questione in via incidentale sul contrasto tra le regole del processo amministrativo e gli artt. 127 e 137 Cost., ove quelle siano «interpretate nel senso di poter modificare con legge ordinaria il termine costituzionalmente previsto per il promovimento in via principale di una questione di legittimità costituzionale».

2.2.– La difesa regionale deduce, poi, l'inammissibilità e la non fondatezza dell'impugnazione dell'art. 13, comma 60, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

Le censure sarebbero generiche, risolvendosi in una denuncia di inosservanza dell'art. 143 cod. beni culturali, non meglio circostanziata; pure il contrasto con gli artt. 5 e 120 Cost. sarebbe dedotto in maniera meramente assertiva, poiché il ricorso non esplicherebbe come la norma impugnata abbia incidenza sull'onere di pianificazione congiunta. Sarebbe, inoltre, ricostruito in modo lacunoso il quadro normativo rilevante, non essendo stato approfondito il significato del disposto secondo cui le disposizioni censurate assicurerebbero in ogni modo la perdurante applicazione di «tutti gli altri presupposti di legge».

Nel merito, le questioni sarebbero non fondate, dal momento che la Regione sarebbe intervenuta in una materia di propria competenza – in forza dell'art. 3, lettera f), dello statuto e dell'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna) – per modificare l'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, rubricato «Contenuto ed efficacia dei piani di risanamento urbanistico». Per effetto della disposizione censurata, difatti, nelle more dell'approvazione di tali piani, vi sarebbe la possibilità per i comuni di rilasciare il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria, al ricorrere di determinate condizioni; e tutto ciò non implicherebbe alcuna deroga alla disciplina sull'adeguamento dei piani urbanistici al piano paesaggistico, riguardando solamente titoli edilizi e urbanistici. Le norme censurate consentirebbero il rilascio del titolo edilizio in sanatoria qualora siano rispettati tutti gli altri presupposti di legge: fra essi sarebbe

«certamente […] da annoverare il parere dell'autorità preposta al vincolo paesaggistico, nell'ipotesi che si ricada in aree vincolate […]».

2.3.– L'impugnazione dell'art. 13, comma 61, sarebbe parimente inammissibile e, comunque sia, non fondata.

Nella sentenza n. 308 del 2013 questa Corte avrebbe affermato la competenza della Regione autonoma Sardegna a disciplinare l'edilizia e l'urbanistica anche con riferimento ai profili di tutela paesistico-ambientale, ma soprattutto avrebbe chiarito che non vi è alcun obbligo di pianificazione congiunta in tema di protezione delle zone umide definite dall'art. 17, comma 3, lettera g), delle NTA del piano paesaggistico sardo. Sulla legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, peraltro, questa Corte s'è già pronunciata, si sostiene, nel senso della non fondatezza, con la sentenza n. 24 del 2022; difatti, non si comprenderebbe quale sia il senso dell'affermazione dell'Avvocatura per cui «il comma 61 dell'art. 13 ha i medesimi profili di incostituzionalità ripresi per il sopra citato art. 28 (ex art. 27) nell'impugnativa di cui al ricorso n. 22/2021».

Più in particolare, le questioni sarebbero inammissibili perché il ricorrente non esporrebbe argomenti a sostegno delle censure, limitandosi a dedurre la generica violazione del piano paesaggistico e del codice dei beni culturali e del paesaggio, oltre che dell'obbligo di copianificazione (mostrando, così, di ignorare che nell'ambito in parola detto obbligo sarebbe stato espressamente escluso).

Le questioni sarebbero, inoltre, non fondate. Con ogni evidenza, afferma la Regione, le disposizioni impugnate non inciderebbero sulla tutela paesaggistica delle zone umide, ma si limiterebbero a disciplinare profili urbanistici ed edilizi, che rientrerebbero nelle sue competenze. Per quanto concerne la lettera a) del comma 61 dell'art. 13, la lettura data nel ricorso sarebbe completamente erronea: non sarebbero le zone agricole e turistiche (E ed F) a divenire edificabili; sarebbe anzi vero l'esatto contrario, perché esse rimarrebbero soggette al vincolo di inedificabilità. Con riferimento alla lettera b), la norma, che oggi consente di effettuare sugli edifici esistenti anche interventi di ristrutturazione che modifichino le sagome o le caratteristiche planimetriche, non disporrebbe limiti alle norme sulla protezione paesaggistica: non sarebbero, difatti, apposte deroghe alla necessità di ottenere il rilascio dei titoli autorizzatori necessari sotto il profilo paesaggistico. Quanto alla lettera c), infine, le censure mosse dal Governo sarebbero prive di fondamento, poiché la previsione della salvaguardia degli effetti prodotti da piani di risanamento già attuati sarebbe coerente con il principio di irretroattività della legge e con il «principio del tempus regit actum», non apportando deroghe alla disciplina del piano paesaggistico, né in termini diretti né indiretti.

2.4.– Le censure formulate avverso l'art. 39, comma 1, lettera b), della legge regionale impugnata sarebbero anch'esse, per un verso, inammissibili e, per altro verso, non fondate.

Non potrebbero superare il vaglio di ammissibilità, poiché l'atto introduttivo, pur avendo citato l'art. 3 dello statuto nella rubrica del motivo di ricorso, avrebbe omesso completamente di esaminare le prerogative regionali rilevanti nella specie: la norma rientrerebbe, con ogni evidenza, nell'ambito della competenza che l'art. 3, comma 1, lettera i), dello statuto riserva alla Regione nella materia «caccia e pesca». Altra ragione d'inammissibilità risiederebbe nella formulazione di questioni ipotetiche: il ricorrente ammetterebbe che l'impugnazione risponde alla necessità di evitare "distorsioni applicative" in caso di futura modifica della normativa nazionale di riferimento; perciò, le questioni sarebbero proposte in termini eventuali e incerti. Mancherebbe, dunque, un interesse attuale e concreto alla rimozione delle norme impugnate.

Nel merito, le censure sarebbero non fondate, proprio perché s'è intervenuto in materia di attività venatoria – non già in materia di «armi, munizioni ed esplosivi» – come peraltro verrebbe rilevato nello stesso ricorso, laddove si afferma che la disposizione indubbiata si

affiancherebbe all'art. 13 della legge n. 157 del 1992, sui «Mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria». L'art. 39, nella parte impugnata, interverrebbe al solo scopo di limitare lo spopolamento della fauna selvatica di piccola taglia – «posto che la selvaggina che non è stata colpita con i primi due spari, nel tempo occorrente a ricaricare il fucile, può certamente riuscire a finire fuori bersaglio immettendosi nella macchia» – prevedendo regole distinte per la caccia del cinghiale, specie non protetta, «particolarmente abbondante nelle colline soprattutto della Sardegna»: si ammetterebbe il caricamento dell'arma fino a cinque cartucce, anche in ragione della «stazza dell'animale per bloccare il quale, abbastanza spesso, è necessario sparare ben più delle due sole cartucce di base» e in considerazione del fatto che, a differenza degli animali di piccola taglia, non sarebbero ad esso riferiti precisi limiti numerici di abbattimento.

3.– In data 27 settembre 2022, l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria. Precisa che l'eccezione d'irricevibilità del ricorso formulata dalla Regione autonoma Sardegna sarebbe non fondata: le tesi della controparte, infatti, «proverebbero troppo», poiché, se in nessun caso fosse possibile discostarsi dal termine individuato direttamente dalla Costituzione in sessanta giorni, non potrebbe considerarsi festiva nemmeno la domenica, visto che si ammetterebbe in tal caso la proroga della scadenza al lunedì (quindi, al sessantunesimo giorno). Non si tratterebbe, dunque, di deroghe al termine fissato nella Costituzione, bensì delle modalità del suo computo, le quali sarebbero legittimamente rimesse a norme di rango ordinario.

Ribadisce poi la difesa statale che l'art. 13, comma 60, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 contrasterebbe con gli artt. 143, comma 9, e 145, commi 4 e 5, cod. beni culturali, nonché con l'art. 107 NTA del piano paesaggistico: questa Corte avrebbe già censurato leggi regionali aventi l'effetto di disincentivare i comuni ad avviare il procedimento di approvazione di piani urbanistici essenziali anche alla tutela del paesaggio (è citata la sentenza n. 108 del 2022). Il successivo art. 13, comma 61 – si insiste –, nell'ampliare le possibilità edificatorie nelle zone umide, determinerebbe un'illegittima riduzione della protezione assicurata a tali beni paesaggistici. Con riguardo all'impugnativa dell'art. 39, comma 1, lettera b), infine, lo Stato rammenta che l'intervento regionale invaderebbe la competenza esclusiva su «armi, munizioni ed esplosivi», e, comunque sia, creerebbe una «riproduzione pleonastica della norma statale» (quella di cui all'art. 13 della legge n. 157 del 1992).

Considerato in diritto

1.– Riservata a separata pronuncia la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 12 del 2022), vanno esaminate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 60 e 61, e 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

Le disposizioni dell'art. 13, commi 60 e 61, riguardano la materia edilizia e urbanistica. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, esse consentirebbero interventi di trasformazione del territorio che contrastano con le norme di tutela paesaggistica contenute nel d.lgs. n. 42 del 2004, nonché nel piano paesaggistico regionale (PPR), così superando i limiti che l'art. 3, lettera f), dello statuto speciale impone per l'esercizio della potestà legislativa regionale.

L'art. 39, comma 1, lettera b), invece, interviene a dettare regole sul caricamento dei fucili per l'esercizio dell'attività venatoria: il ricorrente denuncia l'invasione della competenza statale in materia di «armi, munizioni ed esplosivi» e di «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, lettere d) e h), Cost., ritenendo che il legislatore regionale non possa disciplinare l'uso delle armi da fuoco.

2.– Occorre innanzitutto esaminare l'eccezione di tardività del ricorso formulata dalla Regione autonoma Sardegna, che si è costituita in giudizio. Tutte le questioni sarebbero «irricevibili», poiché il termine per la proposizione del ricorso sarebbe scaduto sabato 22 gennaio 2022 e l'Avvocatura generale lo avrebbe, invece, redatto e notificato in data 24 gennaio 2022, sessantadue giorni dopo la pubblicazione della legge regionale in esame. La difesa regionale – pur consapevole che questa Corte, in precedenti occasioni, ha applicato ai giudizi costituzionali la regola processuale secondo cui, se un termine scade nella giornata di sabato, esso è prorogato al primo giorno seguente non festivo – denuncia la violazione dell'art. 127 Cost., che fissa il termine per promuovere il giudizio in via principale in sessanta giorni, e dell'art. 137 Cost., che dispone una riserva di legge costituzionale sulle forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, precludendo la possibilità di modificare detto termine per via dell'applicazione di norme processuali di rango ordinario.

2.1.– L'eccezione non può essere accolta.

Questa Corte, infatti, ha già preso posizione in un caso analogo (sentenza n. 24 del 2022) e ha stabilito che, ai fini del promovimento del giudizio in via d'azione, rileva la data di notificazione dell'atto introduttivo, non quella della sua redazione, e che il termine di sessanta giorni, destinato a scadere nella giornata di sabato, si proroga di diritto al successivo lunedì, in base alle previsioni dell'art. 52, commi 3 e 5, cod. proc. amm. e applicabili ai giudizi costituzionali in virtù dell'art. 22, comma 1, della legge n. 87 del 1953. Aveva, peraltro, già rilevato che tale regola si applica ai giudizi davanti a questa Corte, anche «perché – essendo espressa dal codice di procedura civile e dal codice del processo amministrativo – costituisce ormai un principio generale dell'ordinamento processuale» (sentenza n. 85 del 2012). La sua applicazione, d'altronde, non produce l'effetto di modificare il termine stabilito nell'art. 127 Cost., incidendo solamente sulle modalità del suo computo.

Per tali ragioni, l'eccezione è priva di fondamento e va respinta la richiesta della difesa regionale di instaurare una questione incidentale sulla compatibilità della regola in parola con le norme costituzionali.

3.– Passando all'esame delle questioni, giova rammentare che l'art. 3 dello statuto speciale attribuisce al legislatore regionale la potestà normativa primaria in materia di «edilizia ed urbanistica» e di «caccia e pesca», stabilendo che debba essere esercitata in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, nonché nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Come questa Corte ha costantemente affermato, l'«insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico» merita una tutela primaria e assoluta (così, sentenza n. 367 del 2007): le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio sono state adottate per garantirne la salvaguardia, nell'esercizio della competenza attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., si applicano uniformemente e, così, s'impongono al legislatore regionale. Questa Corte le ha riconosciute quali norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, precisando che hanno la capacità di limitare la potestà legislativa anche delle regioni ad autonomia speciale (così, sentenze n. 101 del 2021, n. 130 del 2020, n. 178 del 2018 e n. 103 del 2017).

Va, d'altro canto, ricordato che la competenza del legislatore sardo in materia di edilizia e urbanistica non comprende «solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali» (sentenza n. 178 del 2018; in questo senso già sentenza n. 51 del 2006); è, perciò, consentito l'intervento regionale nell'ambito della tutela paesaggistica, secondo quanto stabilito nelle norme di attuazione dello statuto speciale, in specie nell'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, sempre nel rispetto dei limiti dianzi ricordati.

Tra le funzioni relative ai beni paesistici figura il compito di redigere e approvare i piani regionali di cui all'art. 143 cod. beni culturali. La Regione autonoma Sardegna ha disciplinato i piani paesistici già con la legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale) e poi con la legge regionale 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale). Con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, la Giunta regionale ha approvato il PPR relativo alle aree costiere, adottato con successivo decreto del Presidente della Regione 7 settembre 2006, n. 82, il quale reca le Norme tecniche di attuazione. A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali hanno imposto la pianificazione congiunta, frutto della collaborazione fra Ministero e regioni, in relazione alla tutela di alcuni beni paesaggistici; tale obbligo di pianificazione congiunta, nelle ipotesi previste dall'art. 135, comma 1, secondo periodo, cod. beni culturali, interessa anche la Regione autonoma Sardegna (sentenza n. 308 del 2013). Il procedimento di aggiornamento del piano paesaggistico relativo al primo ambito omogeneo è, peraltro, ancora in fieri e si deve concludere nel rispetto delle previsioni degli artt. 143 e 156 cod. beni culturali, in linea con le intese già intercorse in questi anni tra le parti (sentenza n. 257 del 2021).

4.– Vanno ora affrontate le questioni riguardanti l'art. 13, comma 60, che aggiunge il comma 8-bis all'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, prevedendo che, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale, i comuni possano rilasciare, a fronte di specifica istanza e del rispetto di condizioni procedurali ed economiche stabilite nello stesso comma 60, il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria. Secondo il ricorrente, tali disposizioni, non indicando limiti temporali per l'adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, non rispetterebbero la gerarchia tra gli strumenti di pianificazione; contrasterebbero, in particolare, con gli artt. 143, comma 9, e 145, commi 4 e 5, cod. beni culturali, secondo cui il piano urbanistico comunale va adeguato a quello paesaggistico regionale entro due anni, e con le NTA del piano paesaggistico sardo, ai sensi delle quali il medesimo termine è ridotto a un anno. Sarebbero, così, violati i limiti posti dall'art. 3 dello statuto speciale e l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché gli artt. 5 e 120 Cost., poiché la legge impugnata rideterminerebbe unilateralmente – e non nel quadro della leale collaborazione – i criteri e i tempi dell'adeguamento.

4.1.– La Regione deduce la genericità delle censure e la lacunosa ricostruzione del quadro normativo rilevante, da cui deriverebbe l'inammissibilità delle questioni.

Le eccezioni sono prive di fondamento.

L'impugnativa supera il vaglio di ammissibilità, consentendo a questa Corte l'individuazione dei termini delle questioni e dell'argomento che, al fondo, supporta le censure. Sebbene il ricorso non illustri l'evoluzione della legislazione regionale in materia, gli elementi forniti a questa Corte sono sufficienti a permettere la valutazione nel merito (in senso conforme, ex plurimis, sentenza n. 179 del 2022).

4.2.– Le questioni nel merito non sono fondate.

La possibilità, oggi riconosciuta ai comuni, di concedere permessi e autorizzazioni in sanatoria, anche ove non abbiano ancora adottato un piano di risanamento urbanistico, non ha quale effetto la deroga ai termini per l'adeguamento dei piani urbanistici a quello paesaggistico, definiti nel codice dei beni culturali e del paesaggio e nelle NTA del piano paesaggistico.

Lo scopo dell'intervento censurato è quello di rimuovere un vincolo urbanistico posto dalla

legislazione precedente, che non riguarda l'attuazione del PPR. La legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 aveva, infatti, previsto che l'autorizzazione in sanatoria potesse essere concessa solamente a seguito dell'approvazione, da parte del comune, di un piano di risanamento urbanistico: un piano attuativo, che si può adottare anche in variante allo strumento urbanistico generale, regolato in particolare negli artt. 32, 37 e 38 della citata legge regionale. Essa prevedeva, dunque, che non potesse ottenersi il condono dell'insediamento edilizio realizzato abusivamente, se non dopo che il comune si fosse dotato del piano di risanamento.

Con le disposizioni impugnate, la legge regionale ha modificato taluni delicati aspetti della disciplina, rendendo possibile il rilascio dei titoli anche in assenza del piano attuativo in parola ed eliminando, così, il rapporto di subordinazione tra piano e sanatorie edilizie. Tale scelta, tuttavia, non incide negativamente sui tempi di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPR, che rimangono fermi. Questa Corte ha in precedenti occasioni affermato che, in mancanza di deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale (sentenza n. 101 del 2021). Esse sono infatti «dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario» (sentenza n. 24 del 2022).

La circostanza che privati e imprese possano oggi ottenere permessi e autorizzazioni in sanatoria «nelle more dell'adeguamento del Piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico regionale» non influisce, perciò, sul dovere di rispettare i termini che la legge stabilisce per l'armonizzazione della pianificazione urbanistica e paesaggistica. È peraltro lo stesso art. 13, comma 60, a subordinare la possibilità di concedere i suddetti titoli edilizi alla sussistenza di «tutti gli altri presupposti di legge»; precisazione che vale a confortare ulteriormente la conclusione che la normativa impugnata sia compatibile con i parametri evocati.

5.– Oggetto di impugnazione è, poi, il contiguo art. 13, comma 61, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, che modifica l'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, sulla tutela delle cosiddette zone umide.

Queste sono aree protette ex lege, in forza dell'art. 142 cod. beni culturali, che prevede l'assoggettamento a tutela paesaggistica delle zone umide riconosciute in Italia secondo i criteri dettati dal d.P.R. 13 marzo 1976, n. 448 (Esecuzione della convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971): secondo l'art. 1 della citata convenzione, si tratta di paludi e acquitrini, torbe oppure bacini, naturali o artificiali, permanenti o temporanei, con acqua stagnante o corrente, dolce, salmastra, o salata, ivi comprese le distese di acqua marina la cui profondità, durante la bassa marea, non supera i sei metri.

Nella Regione autonoma Sardegna, tali aree ricevono protezione in virtù dell'art. 17, lettera g), NTA, che qualifica come beni paesaggistici, puntualmente individuati nel PPR, le zone umide, i laghi naturali ed invasi artificiali e i territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi. L'estensione dell'area protetta è, dunque, maggiore che altrove (in tema, sentenza n. 308 del 2013); essa è oggetto di conservazione e tutela finalizzata al mantenimento delle caratteristiche degli elementi costitutivi e alla salvaguardia dell'integrità ovvero dello stato di equilibrio ottimale tra habitat naturale e attività antropiche; qualunque trasformazione è soggetta ad autorizzazione paesaggistica (art. 18 NTA).

L'art. 13, comma 61, nelle sue lettere a), b) e c): a) prevede l'inedificabilità delle zone umide, con esclusione delle zone omogenee A, B e D, nonché delle zone C e G; b) consente sugli edifici ivi collocati gli interventi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) dell'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001; c) fa salvi i piani di risanamento urbanistico già attuati e quelli approvati con convenzione efficace.

Il ricorrente ritiene che le norme censurate, ampliando le possibilità di trasformazione di terreni su cui esiste un vincolo paesaggistico, comportino la riduzione del livello di protezione paesaggistica, con conseguente violazione di plurimi parametri interposti e costituzionali.

5.1.– Le questioni sono inammissibili.

L'esame del merito è precluso dalla carenza di motivazione di talune censure – come eccepito dalla difesa della Regione – e dai profili di contraddittorietà che caratterizzano l'illustrazione delle ragioni dell'impugnativa.

5.1.1.– Gli artt. 3, 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea del paesaggio (legge n. 14 del 2006), sono evocati nella sola rubrica del motivo e i parametri interposti individuati negli artt. 135, 143, 145 e 156 cod. beni culturali sono unicamente menzionati nel testo del ricorso, che non contiene «una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri», carenza da cui non può che discendere l'inammissibilità delle censure (sentenza n. 42 del 2021; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 106 del 2020 e n. 32 del 2017).

5.1.2.– Occorre avere presente che l'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 rendeva inedificabili le «zone urbanistiche A, B, C, D, E ed F dei comuni che non abbiano provveduto ad adeguare il piano urbanistico comunale al PPR»; disponeva, inoltre, che fossero possibili sugli immobili ivi già collocati interventi di manutenzione e ristrutturazione – e precisamente: quelli indicati alle lettere a), b), c), d), dell'art. 3 t.u. edilizia – ma non quelli di «nuova costruzione» (contemplati alla lettera e dello stesso art. 3). Con la legge regionale oggi all'esame di questa Corte, si è scelto di mantenere il vincolo di inedificabilità solo per le zone E ed F e di consentire sugli insediamenti esistenti anche interventi di «nuova costruzione». Viene, così, modificato l'assetto urbanistico ed edilizio generale delle zone umide, fermo restando che ogni trasformazione dell'area vincolata potrà realizzarsi ove si ottenga il nullaosta paesaggistico.

L'atto introduttivo non indugia sul raffronto tra le precedenti disposizioni e quelle impugnate e, nel denunciare l'ampliamento delle possibilità d'intervento edilizio e la conseguente compromissione della tutela del bene vincolato, si limita a precisare che l'art. 13, comma 61, è impugnato poiché sussisterebbero «i medesimi profili d'incostituzionalità già evidenziati» nel ricorso n. 22 del 2021, col quale lo Stato ha censurato l'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 nel testo originario: l'assunto è contraddittorio e rende la motivazione perplessa.

Le censure rivolte all'art. 28 nel vecchio testo, infatti, riguardavano l'estensione territoriale delle zone umide, mentre oggi a nulla rileva l'elemento dell'ampiezza delle aree protette, deducendosi l'illegittimità costituzionale della normativa sotto profili del tutto differenti.

Le questioni promosse con il citato ricorso n. 22 sono state, peraltro, medio tempore decise con una pronuncia di non fondatezza: questa Corte ha ritenuto che la legge regionale impugnata garantisse l'osservanza della zona di rispetto di trecento metri dalla linea di battigia, negando rilievo a delimitazioni cartografiche più anguste (sentenza n. 24 del 2022).

L'andamento contraddittorio e perplesso del ricorso «si traduce nell'inidoneità del medesimo a evidenziare e spiegare il quomodo del preteso vulnus» (sentenza n. 176 del 2021 e precedenti ivi citati), determinando l'inammissibilità dell'impugnazione.

6.– Vanno infine esaminate le questioni riguardanti l'art. 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, che modifica l'art. 41 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1998, introducendo il comma 1-bis. Alle altre previsioni sui mezzi per l'esercizio dell'attività

venatoria, è aggiunta quella secondo la quale «i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce». Questa disposizione invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato su «armi, munizioni ed esplosivi» e «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettere d) e h), Cost. Dal punto di vista contenutistico, le norme censurate non contrasterebbero con la legge statale, poiché ricalcano l'art. 13 della legge n. 157 del 1992; tuttavia, solamente lo Stato potrebbe approntare la disciplina legislativa in materia di utilizzo di armi da fuoco.

6.1.– La difesa della Regione deduce l'inammissibilità del motivo di ricorso, in quanto non si sarebbe in alcun modo considerato che lo statuto conferisce alla Sardegna competenza primaria in materia di caccia (art. 3, lettera i): mancando di compiere il confronto con lo statuto speciale, il ricorrente non potrebbe dedurre la violazione del riparto delle attribuzioni legislative.

L'eccezione non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale, invero, richiede, ove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, che la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio avvenga attraverso l'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto speciale (ex plurimis, sentenze n. 25 del 2021, n. 109 del 2018 e n. 52 del 2017). Ha, però, chiarito che, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, basta che, dal contesto del ricorso, emerga l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale, tramite una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti di competenza fissati da quest'ultimo (sentenze n. 130 del 2020, n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013). Tali elementi «vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo» (sentenza n. 153 del 2019; sentenze n. 43 e n. 174 del 2020).

Nel caso oggi in esame, il ricorrente – pur non motivando ampiamente sul punto – deduce l'esorbitanza delle disposizioni censurate dalle prerogative statutarie. Ciò è sufficiente a superare il vaglio di ammissibilità, giacché la contestazione ha un carattere di indubbia radicalità: quale che sia l'ambito materiale in esame, i legislatori regionali non potrebbero porre norme che regolino l'uso delle armi da fuoco, degli esplosivi e delle munizioni.

6.2.– La difesa insulare eccepisce altresì la carenza d'interesse all'impugnazione e la formulazione di questioni «ipotetiche», vista la conformità sostanziale delle previsioni censurate con la legislazione statale pertinente.

Tali rilievi sono privi di fondamento.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto» (sentenza n. 178 del 2018 e precedenti ivi richiamati). D'altro canto, l'«utilità che fonda l'interesse all'impugnazione attiene al "corretto inquadramento delle competenze legislative"» (sentenze n. 257 e n. 101 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 21 del 2022).

6.3.– Rimane quindi da valutare, nel merito, l'estraneità alle attribuzioni legislative regionali della materia attinta dall'art. 39, comma 1, lettera b), impugnato.

La prospettazione del ricorrente, che riconduce l'intervento normativo censurato alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere d) e h), Cost., è errata e, di conseguenza, le questioni sono non fondate per inconferenza dei parametri costituzionali evocati.

La legge reg. Sardegna n. 23 del 1998 contiene la disciplina sull'esercizio della caccia in Sardegna. L'art. 41 stabilisce che il cacciatore possa usare il «fucile con canna ad anima liscia o a canna rigata a caricamento singolo manuale o a ripetizione semiautomatica di calibro non inferiore a millimetri 5,6 con bossolo a vuoto di altezza non inferiore a millimetri 40 fino a due colpi, a ripetizione e semiautomatico, con caricatore contenente non più di due cartucce, oltre a quella in canna, di calibro non superiore al 12» (comma 1); che i «caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce» (comma 1-bis, censurato); che il titolare della licenza di porto di fucile per uso di caccia è autorizzato, per il solo esercizio venatorio, a portare, oltre alle armi consentite, gli utensili da punta e da taglio atti alle esigenze venatorie (comma 4), essendo, comunque sia, «vietate tutte le armi e tutti i mezzi per l'esercizio venatorio non esplicitamente ammessi dal[lo stesso] articolo» (comma 3).

Le disposizioni impugnate si inseriscono, dunque, nella trama della legge regionale sull'attività venatoria, stabilendo, in accordo con la disciplina statale di settore, che, per la caccia al cinghiale, i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica possono contenere fino a cinque cartucce, mentre negli altri casi possono contenerne fino a due. Dal punto di vista oggettivo, senza dubbio il legislatore regionale ha inteso incidere l'ambito materiale – di propria competenza ex art. 3, lettera i), dello statuto speciale – della caccia. Anche dal punto di vista funzionale, nel ponderare l'interesse dei cacciatori a dotarsi di strumenti di caccia efficaci e l'interesse generale alla protezione della fauna selvatica, la disciplina censurata non estende il proprio ambito di operatività oltre aspetti attinenti all'uso degli strumenti utili all'esercizio dell'attività venatoria, così evitando di invadere la competenza generale dello Stato sull'utilizzo delle armi da fuoco.

Da escludersi è pure il temuto riverbero della disciplina censurata sull'ordine pubblico. Il contenuto delle previsioni regionali è conforme alle norme statali, in particolare all'art. 13 della legge n. 157 del 1992; non può ritenersi, dunque, che venga alterato il punto di equilibrio fissato a livello statale, o che siano stati creati pericoli per l'ordine e la sicurezza, dovendosi concludere per la non fondatezza della questione anche sotto tale profilo (nello stesso senso, sentenza n. 9 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 61, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, commi primo, quest'ultimo in relazione alla legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), e secondo, lettera s), in relazione agli artt. 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), 5 e 120 della Costituzione, nonché all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 60, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), in relazione agli artt. 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, 5 e 120 Cost., e all’art. 3 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promosse, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettere d) e h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 9 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.