

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 192

presentata dai Consiglieri regionali
ORRÙ - PIU - AGUS - CADDEO - LOI - STARA - SATTA Gian Franco - ZEDDA Massimo

il 31 luglio 2020

Abrogazione della legge regionale 13 luglio 2020, n. 21
(Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale)

RELAZIONE DEI PROPONENTI

Premesso che l'articolo 9 della Costituzione recita che "la Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione, che il paesaggio viene definito, nel decreto legislativo n. 42 del 2004, come una parte omogenea del territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana e dalle reciproche interrelazioni, con richiami rispetto all'articolo 1 della Convenzione europea del paesaggio e che sono considerati beni paesaggistici (articolo 134):

- gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico, definite dal Codice in una logica di stretta aderenza con l'articolo 1 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali) e dichiarate come tali (immobili, singolarità geologiche, ville, giardini, parchi, bellezze panoramiche);
- le categorie geografiche della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale) (richiamate nell'articolo 142 del Codice);
- gli immobili e le aree che il piano paesaggistico ritiene opportuno sottoporre a tutela.

Premesso, altresì, che i piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, ne delimitano i relativi ambiti e per ogni ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni indirizzate verso la conservazione e ripristino dei valori paesaggistici, la riqualificazione delle aree compromesse o degradate, la salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e la individuazione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, compatibilmente con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati.

In riferimento all'ordine gerarchico degli strumenti urbanistici, il piano paesaggistico prevale su piani e programmi nazionali e regionali e sugli altri atti di pianificazione ad incidenza territoriale.

Considerato che la Giunta regionale ha approvato, con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, il PPR-Primo ambito omogeneo, e che la normativa disciplina ventisette ambiti di paesaggio che costituiscono il primo ambito omogeneo, corrispondente al territorio costiero ambiti di paesaggio. Considerato che gli ambiti di paesaggio rappresentano il dispositivo cardine del piano paesaggistico regionale, l'iter di costruzione dell'ambito è articolato su tre sistemi: ambientale, storico-culturale e insediativo. Allo stesso modo, la normativa disciplina ventisette ambiti di paesaggio che costituiscono il primo ambito omogeneo, ovvero il territorio costiero, e lo scopo era proteggere una parte dell'Isola considerata strategica dal punto di vista economico e allo stesso tempo sostenibile dal punto di vista ambientale.

Considerato che attraverso questa suddivisione, basata su dei criteri di coerenza interna, il PPR propone di salvaguardare il paesaggio costiero elaborando indirizzi specifici volti a orientare la pianificazione sotto-ordinata (in particolare quella comunale e intercomunale). Per ciascun ambito, prescrive specifici indirizzi volti alla promozione di determinate azioni, specificati in una serie di schede tecniche, costituente parte integrante delle norme. Ogni ambito ha una specifica denominazione riferita alla toponomastica dei luoghi o della memoria, che lo identifica e sono caratterizzati dalla presenza di specifici beni paesaggistici individuali e d'insieme.

Gli ambiti di paesaggio furono creati per essere una importante cerniera tra la pianificazione paesaggistica e la pianificazione urbanistica a livello locale.

Per ciascun ambito sono predisposte delle schede tecniche, una scheda con gli indirizzi e un atlante, che tramite l'uso della fotografia tecnico-scientifica diventa il mezzo attraverso il quale si riconoscono struttura ed elementi dell'assetto fisico ambientale, della morfologia insediativa, delle trame rurali e dell'assetto storico-culturale.

Anche sul sito della Regione è specificato che il Piano paesaggistico regionale è uno strumento di governo del territorio che persegue il fine di preservare, tutelare, valorizzare e tramandare alle generazioni future l'identità ambientale, storica, culturale e insediativa del territorio sardo, proteggere e tutelare il paesaggio culturale e naturale con la relativa biodiversità, e assicurare la salvaguardia del territorio per promuoverne forme di sviluppo sostenibile al fine di migliorarne le qualità. È altresì precisato che il Piano identifica la fascia costiera come risorsa strategica e fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, e riconosce la necessità di ricorrere a forme di gestione integrata per garantirne un corretto sviluppo in grado di salvaguardare la biodiversità, l'unicità e l'integrità degli ecosistemi, nonché la capacità di attrazione che suscita a livello turistico. Proseguendo si può ancora leggere che nel Repertorio del mosaico dei beni paesaggistici e identitari sono opportunamente distinti i beni paesaggistici e identitari individuati e tipizzati nel PPR 2006, i beni culturali vincolati ai sensi della parte II del decreto legislativo n. 42 del 2004, nonché i risultati delle copianificazioni tra Regione, comuni e ministero, comprensivi degli ulteriori elementi con valenza storico culturale e delle proposte di insussistenza vincolo.

La Regione, in collaborazione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, provvede al costante aggiornamento del Repertorio del mosaico dei beni a seguito della procedura di cui all'articolo 49 delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale.

Infatti, il Repertorio, approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 23/14 del 16 aprile 2008 e aggiornato con le deliberazioni della Giunta regionale n. 39/1 del 10 ottobre 2014, n. 70/22 del 29 dicembre 2016 e 18/14 dell'11 aprile 2017 (Addendum con le copianificazioni dal 1° ottobre 2016 al 31 marzo 2017) costituisce uno strumento di conoscenza e di gestione in continua evoluzione e aggiornamento.

Se si analizza la deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, ad oggetto "L.R. n. 8 del 25.11.2004, articolo 1, comma 1. Approvazione del Piano Paesaggistico - Primo ambito omogeneo", si

può constatare che "[...] si è provveduto a tutti gli adempimenti previsti per l'approvazione definitiva del Piano paesaggistico regionale. Nello specifico si è provveduto:

1. [...]
2. alla contestuale pubblicazione degli atti del PPR sul sito internet della Regione, e sul BURAS degli allegati per la presentazione delle osservazioni e del calendario delle Conferenze di copianificazione;
3. all'invio del PPR per la sua pubblicazione presso gli albi pretori di tutti i comuni interessati per un periodo di 60 giorni. Durante detto periodo si sono svolte 25 conferenze di copianificazione con tutti i Comuni interessati ed i soggetti portatori di interessi diffusi, conferenze convocate ai sensi dell'articolo 18 della legge regionale 22 agosto 1990, n. 40, al fine di assicurare la prevista concertazione istituzionale;
4. l'Ufficio del Piano, al fine di approfondire gli aspetti tecnici, normativi e cartografici necessari per il perfezionamento della proposta di PPR, ha convocato ed incontrato singolarmente tutti i comuni interessati ed i relativi uffici tecnici comunali;
5. nei termini previsti, sono state formulate nelle forme richieste, oltre 2.800 osservazioni, opportunamente analizzate e valutate dai gruppi istruttori degli Uffici del piano, che, nel merito di ogni singola osservazione, hanno formulato specifiche deduzioni, sia in relazione alla loro accogliibilità che nell'ipotesi motivata di non accogliibilità o accogliibilità parziale [...];
6. gli esiti complessivi di tale istruttoria sono depositati presso l'Ufficio del piano a disposizione di chiunque ne abbia interesse unitamente agli elaborati relativi.

La legge regionale 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale) rappresenta un'operazione di svuotamento di contenuto della disciplina di salvaguardia costiera, in primo luogo del Piano paesaggistico regionale (PPR - I stralcio costiero). Il testo di legge, infatti, specifica all'articolo 1 che, dalla data di 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), che ha modificato il codice "Urbani" dei beni culturali n. 42 del 2004, il PPR, con le relative norme tecniche di attuazione, "si interpreta nel senso che sono in ogni caso sottratti alla pianificazione congiunta tra Regione e Ministero per i beni e le attività culturali, i beni paesaggistici diversi da quelli di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d) del medesimo decreto legislativo n. 42 del 2004". Lo stesso articolo 1 precisa che tale previsione si applica in particolare alla fascia costiera, ai beni identitari e alle zone agricole come definiti nel PPR.

Chiariamo alcuni concetti: a seguito della citata modifica operata nel 2008 al codice Urbani, l'articolo 135 del Codice risulta così formulato: "Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143".

Esiste, dunque, in materia di piani paesaggistici, dal 2008, un obbligo di "copianificazione" Stato-Regione, ma solo per i "beni paesaggistici" classificati come tali nell'articolo 143 dello stesso codice, all'infuori dei quali la regione può disporre senza obbligo di elaborazione congiunta del piano. Infatti la Sardegna, in base all'articolo 3 del proprio Statuto, ha una potestà legislativa "esclusiva" in materia di "urbanistica", nel cui ambito, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, deve ritenersi compresa la tutela del paesaggio. Questa potestà "esclusiva" deve però essere esercitata nell'ambito delle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica", fra le quali rientra il cosiddetto Codice Urbani: "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" (Corte costituzionale, sentenza n. 210 del 2014). La Corte spiega, altresì, che nell'ambito della potestà regionale della Sardegna si possono comunque dettare norme più restrittive di quelle previste a livello nazionale.

Il fatto che ai sensi dell'articolo 135 del Codice Urbani talune materie siano sottratte all'elaborazione congiunta Stato-regioni, non significa che, in relazione alle stesse materie, il legislatore possa intervenire modificando con legge le disposizioni dei piani paesaggistici vigenti.

Infatti, lo stesso articolo esonera le regioni, in dette materie, dall'obbligo della pianificazione congiunta, ma non da quello dell'utilizzo di uno specifico strumento, qual è il Piano paesaggistico, per la salvaguardia, la pianificazione e la gestione del territorio regionale.

L'utilizzo dello strumento del "Piano", infatti, consente non solo una corretta elaborazione attraverso specifiche disposizioni regolamentari (V. articolo 143 Codice), ma anche le forme di pubblicità disciplinate dalle forme di pubblicità e partecipazione di cui all'articolo 144 del Codice, col coinvolgimento "dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale...".

D'altro canto, il Codice Urbani contiene disposizioni di riforma economico sociale della Repubblica che vincolano il legislatore regionale e quindi lo speciale procedimento di elaborazione e modifica dei Piani paesaggistici deve avvenire necessariamente coi procedimenti previsti per la formazione e gli aggiornamenti dei Piani anche nelle materie sottratte a pianificazione congiunta. Tanto è vero che in numerose sentenze della Corte costituzionale (con specifico riguardo alla Regione v. sent. 11\2016 e 189\2016) si afferma il principio che "si deve escludere, in ragione del principio della prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici, che il piano paesaggistico regionale sia derogabile".

Facendo sintesi di quanto detto finora, attualmente la Regione può adottare o modificare il proprio piano paesaggistico senza obbligo di intese Stato-Regione se non nei limiti delle prescrizioni previste per i beni paesaggistici definiti come tali dal Codice Urbani (sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 308 del 2013) indicati nell'articolo 143: "immobili e aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136" (lettera b); "aree di cui al comma 1 dell'articolo 142" tutelate per legge quali i territori costieri, i territori contermini ai laghi, i fiumi, i parchi, le zone gravate da usi civici, le zone umide e quelle di interesse archeologico (lettera c); gli "ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c" (lettera d).

È dunque astrattamente possibile che, lavorando sui limiti di tutela posti dal PPR, in misura eccedente, le tutele statali nelle materie indicate nella proposta di legge regionale su fascia costiera, beni identitari e zone agricole, la Regione adotti modifiche più permissive, ovviamente con le forme e le procedure stabilite dalle norme vigenti (perciò non attraverso lo strumento della legge regionale, ma con quelli previsti per la elaborazione dei piani paesaggistici) e non con una interpretazione autentica che cambia la volontà del legislatore che definì principi e piano.

Inoltre, l'interpretazione autentica di una norma spetta di regola alla stessa autorità che l'ha pronunciata: nel nostro caso, una legge regionale, per quanto fonte del diritto di rango superiore rispetto a un provvedimento amministrativo, qual è il decreto del Presidente che aveva emanato il Piano, non può fornire l'interpretazione autentica di un atto di una diversa autorità.

Caratteristica delle leggi di interpretazione autentica è che esse, in quanto volte a dirimere l'incertezza interpretativa di una certa disposizione, producono l'effetto di modificare la disposizione così interpretata fin dall'origine. Hanno quindi un effetto retroattivo. E infatti, secondo la volontà dei proponenti, tale effetto si verificherebbe fin dalla data di entrata in vigore del già citato decreto legislativo n. 23 del 2008.

Siamo però fuori dai casi in cui è consentito emanare una legge di interpretazione autentica. Ricordiamo che secondo la Corte costituzionale essa dovrebbe avere lo scopo di chiarire "situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo", in ragione di "un dibattito giurisprudenziale irrisolto", o di "ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale" (sentenza n. 78 del 2012). Sulla materia si è espressa anche la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), la quale richiede che simili norme siano giustificate da "motivi imperativi di interesse generale" tali da legittimare interventi retroattivi del legislatore, quali la sussistenza di "ragioni storiche epocali" o la necessità di porre rimedio a una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore (sentenza 23 ottobre 1997, o. e altri contro Regno Unito), o dall'esigenza di "riaffermare l'intento originale del Parlamento" (sentenza 27 maggio 2004, o. e altri contro Francia).

Ebbene, al di là del merito delle disposizioni contenute nel Piano paesaggistico e nelle relative norme di attuazione, nessuno ha mai dubitato sul loro esatto significato in materia di fascia costiera, beni identitari e zone agricole, nella parte in cui venivano disposti vincoli eccedenti quelli previsti in ambito nazionale.

La norma di interpretazione autentica ha una valenza retroattiva, non fissa nuove regole soltanto per l'avvenire. Si possono pensare diverse giustificazioni, tra cui il fatto che in materia paesaggistica non esiste la possibilità di sanatorie successive alla realizzazione del bene abusivo, anche se precetti successivi ne avrebbero consentito la realizzazione. Per avere un'autorizzazione occorre quindi rimuovere il manufatto abusivo, per poi realizzarlo di nuovo, magari nell'identica forma. Grazie all'interpretazione autentica, invece, si compie un vero e proprio miracolo: l'opera era legittima fin dall'origine.

Considerato che il Consiglio dei ministri ha sbloccato i lavori della Sassari-Alghero. Nella delibera del 29 luglio 2020 si legge infatti della decisione di "superare i dissensi emersi nell'ambito del procedimento di compatibilità ambientale, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento relativo ai lavori di costruzione del I lotto della strada statale n. 291 "della Nurra", da Alghero ad Olmedo, in località bivio cantoniera di Rudas, e del IV lotto tra bivio Olmedo e l'Aeroporto di Alghero-Fertilia". Per cui viene meno l'obiettivo posto a fondamento della norma di interpretazione autentica del PPR.

Considerato, inoltre, che secondo l'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente, la norma di interpretazione autentica del PPR è illegittima e che ha proposto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'impugnazione davanti alla Corte costituzionale. Anche al fine di evitare un'ulteriore impugnazione di una legge regionale da parte del Governo, la presente proposta di legge è volta a far sì che sia il Consiglio regionale ad abrogare la legge regionale n. 21 del 2020, prima dell'intervento di altri organi costituzionali.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Abrogazione
della legge regionale n. 21 del 2020

1. La Legge regionale 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale) è abrogata.

Art. 2

Disposizioni finanziarie

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale.

Art. 3

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).