



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

MASSIME DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Estremi del Provvedimento	Sentenza n. 308 dei 10/12/2013 -17/12/2013 Udienza pubblica del 22/10/2013
Massima n. 1:	Titolo: Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale "nel senso che la fascia 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 zone umide" - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la norma fondamentale di riforma economico-sociale che impone il principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali - Insussistenza - Esercizio della competenza legislativa primaria riconosciuta dallo statuto speciale - Non fondatezza della questione. Testo: Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, come modificato dall'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 19 del 2013, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto, attribuendo alla sola Giunta regionale, senza alcun coinvolgimento (né preventivo, né successivo) dei competenti organi statali, il compito di interpretare unilateralmente l'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del vigente Piano paesaggistico regionale, violerebbe il principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici, contenuto negli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. L'asserito assoggettamento delle aree di cui all'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione alla procedura collaborativa prescritta dall'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004 non è conforme all'esame delle norme statali rilevanti, considerate anche nella loro successione cronologica; anzi dal loro esame si desume chiaramente l'inesistenza di un simile obbligo di pianificazione



	congiunta, per i beni paesaggistici individuati dall'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche ed in specie per le cosiddette zone umide. Queste ultime rientrano, infatti, fra i beni paesaggistici «tipizzati e individuati nella cartografia del PPR di cui all'art. 5 e nella tabella di cui all'allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157» (art. 17, comma 3, delle norme tecniche di attuazione del PPR), per i quali non opera il suddetto obbligo imposto dal legislatore statale. Pertanto, la Regione ben poteva, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, intervenire sulla regolamentazione paesaggistica dei suddetti beni, anche attraverso una norma di interpretazione autentica, non essendo vincolata a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali. - Sul principio secondo cui ai fini dell'ammissibilità - sotto il profilo dell'individuazione del parametro - delle questioni di legittimità costituzionale in via principale aventi ad oggetto norme di una Regione ad autonomia speciale, ciò che assume rilievo è il riferimento alle competenze stabilite dallo statuto e l'indicazione, con riguardo all'art. 117 Cost., di quale tra le diverse sfere di competenza statale sarebbe stata in concreto invasa, senza che sia necessario dare conto preciso delle specifiche competenze assegnate alla medesima Regione dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione: sentenza n. 18 del 2012. - Sul principio secondo cui, in caso di sopravvenuta modifica della disposizione impugnata in via principale, la dichiarazione della cessazione della materia del contendere presuppone la verifica del relativo carattere satisfattivo delle censure del ricorrente, mentre ove ciò non si riscontri, la questione, come proposta, si intende trasferita sulla norma modificata, di contenuto precettivo sostanzialmente identico alla precedente: fra le tante: sentenze n. 228 e n. 93 del 2013. - Sul principio secondo cui la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale, fatto salvo il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art. 3 dello statuto speciale in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione: sentenza n. 51 del 2006. - Sul principio secondo cui il legislatore statale - sulla base del titolo di competenza di cui alla materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali - può continuare ad imporre al legislatore della Regione Sardegna, che eserciti la propria competenza statutaria nella materia «edilizia ed urbanistica, il rispetto delle leggi qualificabili come «riforme economico-sociali» ovvero delle norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati nella materia di cui al citato art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.: sentenze n. 51 del 2006 e n. 536 del 2002.
NOTE:	Atti oggetto del giudizio: legge della Regione autonoma Sardegna 12/10/2012 n. 20 art. 1 co. 1;



	Parametri costituzionali: Costituzione art. 9; Costituzione art. 117 co. 2; Altri parametri e norme interposte: decreto legislativo 22/01/2004 n. 42 art. 135 ; decreto legislativo 22/01/2004 n. 42 art. 143 ;
Massima n. 2:	Titolo: Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Norma di interpretazione autentica - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale "nel senso che la fascia 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 zone umide" - Norma retroattiva che prevede una soluzione opposta a quella stabilita dal giudice e favorevole ad una delle parti in causa - Ricorso del Governo - Asserita violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione - Asserita violazione del principio di separazione dei poteri - Motivazione insufficiente - Inammissibilità della questione. Testo: È inammissibile, in riferimento agli artt. 24, 97, 103 e 113 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, modificato dall'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 19 del 2013, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri e censurata poichè mirerebbe a vanificare gli effetti del giudicato formatosi con la sentenza del Consiglio di Stato n. 2188 del 2012, di annullamento di una concessione edilizia rilasciata, in assenza della necessaria autorizzazione paesaggistica, per la realizzazione di un edificio collocato nella fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia in una zona umida, imponendo per legge e con efficacia retroattiva una soluzione opposta a quella stabilita dal giudice e favorevole ad una delle parti in contesa, in violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, nonché del principio di separazione dei poteri. Le argomentazioni poste a sostegno delle prospettate violazioni risultano vaghe e generiche e l'evocazione dei plurimi parametri costituzionali appare del tutto indeterminata
NOTE:	Atti oggetto del giudizio: legge della Regione autonoma Sardegna 12/10/2012 n. 20 art. 1 co. 1;



	Parametri costituzionali: Costituzione art. 24; Costituzione art. 97 ; Costituzione art. 103; Costituzione art. 113;
Massima n. 3:	Titolo: Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Norma di interpretazione autentica - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale "nel senso che la fascia 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 zone umide" - Norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente retroattiva, che ha inteso interferire nei giudizi in corso ed ha inteso eliminare gli effetti di una decisione irrevocabile dell'autorità giudiziaria - Contrasto con le norme CEDU, come applicate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli derivanti da norme internazionali - Illegittimità costituzionale . Testo: È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), modificato dall'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 19 del 2013 in quanto, autoqualificandosi come norma di interpretazione autentica, è intervenuta, a distanza di sei anni dall'entrata in vigore del Piano paesaggistico regionale (PPR), adottato con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, per imporre alla Giunta regionale di assumere una deliberazione di interpretazione autentica con cui stabilire, con effetto retroattivo dalla data di entrata in vigore del predetto PPR, che l'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del PPR deve essere inteso nel senso che la fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia non si applica alle zone umide, ma solo ai laghi naturali ed agli invasi artificiali, con conseguente esclusione della predetta fascia dal regime di autorizzazione paesaggistica imposto dall'art. 18. La disposizione impugnata, dal contenuto sostanzialmente provvedimentale, è stata adottata pochi mesi dopo il deposito della sentenza n. 2188 del 2012, con la quale il Consiglio di Stato aveva applicato il predetto art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, nel senso che anche alle zone umide si applica la cosiddetta fascia di rispetto di 300 metri dalla battigia, ed aveva su questa base annullato una concessione edilizia rilasciata in assenza della previa autorizzazione paesaggistica proprio in prossimità di una zona umida. Ne deriva che la norma regionale di cui si tratta non è riconducibile all'ipotesi delle norme



	retroattive volte a rimediare ad «una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore», in quanto, nella specie, la volontà del legislatore statale o regionale deve mirare ad assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio, in primo luogo attraverso lo strumento del Piano paesistico regionale. L'effetto prodotto dalla norma regionale impugnata, all'opposto, comporta una riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici, le zone umide, senza che ciò sia previsto 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. - Sulla necessità di esaminare le questioni di legittimità costituzionale prospettate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in connessione con l'art. 6 della CEDU, in modo che tale ultima disposizione, come applicata dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia letta in rapporto alle altre disposizioni costituzionali, secondo gli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU: sentenze n. 170 del 2013, n. 349 e n. 348 del 2007. - Sul principio secondo cui il divieto di retroattività della legge, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve dall'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale: sentenza n. 170 del 2013. - Sui limiti generali entro cui le norme con efficacia retroattiva si possono considerare conformi alla Costituzione e all'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, in particolare con riguardo alla necessità di una adeguata giustificazione della retroattività nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale ai sensi della CEDU, ex plurimis : sentenze n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 41 del 2011. - In particolare, sulla conformità a Costituzione di una legge di interpretazione autentica che abbia 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. - Sul principio secondo cui una norma retroattiva per essere costituzionalmente legittima deve, fra l'altro, rispettare il 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, le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario: sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010.
NOTE:	Atti oggetto del giudizio: legge della Regione autonoma Sardegna 12/10/2012 n. 20 art. 1 co. 1; Parametri costituzionali:



	Costituzione art. 117 co. 1; Altri parametri e norme interposte: convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma 04/11/1950) art. 6 ; convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma 04/11/1950) art. 13;
Massima n. 4:	Titolo: Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Previsione che "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" - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 della legge regionale n. 20 del 2012 - Norma (comma 2) divenuta priva di presupposto e quindi inapplicabile - Illegittimità costituzionale in via consequenziale . Testo: È costituzionalmente illegittimo - in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, rispetto alla già dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 20 del 2012 - l'art. 1, comma 2, della medesima legge regionale poiché, nel disporre che «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», risulta strettamente ed inscindibilmente connesso a quanto statuito nel comma 1, non solo perché ne conferma la portata retroattiva, ma anche in quanto ne presuppone l'applicazione.
NOTE:	Atti oggetto del giudizio: legge della Regione autonoma Sardegna 12/10/2012 n. 20 art. 1 co. 2; Altri parametri e norme interposte: legge 11/03/1953 n. 87 art. 27;

Redattore: Avv. Beatrice Fiandaca

