

**Sentenza:** 8 maggio 2024, n. 103

**Materia:** tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** artt. 9 e 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.; art. 3, comma primo, lett. *f*) e *n*), l. cost. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna); artt. 117, terzo comma, Cost.; art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost.; principio di leale collaborazione

**Ricorrente:** Presidente Consiglio ministri

**Oggetto:** art. 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3, e dell'art. 91, commi 1 e 2, della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie)

**Esito:**

1) dichiarazione inammissibilità della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 1, lett. *b*), l.r. 9/2023 promossa, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., nonché all'art. 3, comma primo, lett. *f*) e *n*), l. cost. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna);

2) dichiarazione di inammissibilità della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 2, l.r. 9/2023, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.;

3) dichiarazione di non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 1, lett. *b*), l.r. 9/2023, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost., e 4, comma primo, lett. *e*), statuto reg. Sardegna;

4) dichiarazione di non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 2, l.r. 9/2023, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost.;

5) dichiarazione di non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 13, comma 3, l.r. 9/2023 promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 Cost.;

6) dichiarazione di non fondatezza delle questioni di leg. cost. dell'art. 91, commi 1 e 2, l.r. 9/2023 promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., nonché agli artt. 3, comma primo, lett. *d*), e 4, comma primo, lett. *c*), statuto reg. Sardegna

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, lett. *b*), 2 e 3, e dell'art. 91, commi 1 e 2, l.r. Sardegna 9/2023. Il primo articolo citato ha introdotto nella l.r. 12/1994 il nuovo art. 17-*bis* (recante la rubrica «Mutamento di destinazione in caso di installazione di impianti di energie rinnovabili»), secondo cui «[p]er l'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili è obbligatorio richiedere il parere del comune in cui insistono le aree individuate, il quale si esprime, con delibera del Consiglio comunale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, entro venti giorni, decorsi i quali se ne prescinde».

Ad avviso del ricorrente, esso violerebbe, in primo luogo, gli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., in quanto avrebbe ecceduto dalle competenze legislative regionali in materia di «edilizia e urbanistica» e di «usi civici» (art. 3, comma primo, lettere *f* e *n*, statuto reg. Sardegna), introducendo una procedura semplificata per il mutamento di destinazione dei terreni gravati da uso civico nel caso di installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili, «senza tener conto» del vincolo paesaggistico cui tali terreni sono assoggettati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. *h*), cod. beni culturali, costituente norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione «per genericità», in quanto il ricorrente non avrebbe esposto, se non in modo assertivo, le ragioni poste a fondamento delle censure, omettendo di chiarire come si determini in concreto l'invasione della competenza legislativa esclusiva statale. Tale eccezione è ritenuta fondata dalla Corte, essendosi il ricorrente limitatosi ad affermare che la disposizione impugnata prevede una «procedura semplificata» di mutamento di destinazione delle zone gravate da usi civici per consentire l'installazione su di esse di impianti di produzione di energie rinnovabili, «senza tener conto del vincolo paesaggistico previsto dall'art. 142, comma 1, lett. *h*), cod. beni culturali. In particolare, la disposizione statale viene evocata come norma interposta, costituente un limite alle competenze legislative della Regione di cui all'art. 3 dello statuto speciale, quale norma fondamentale di riforma economico-sociale, senza tuttavia chiarire perché la disposizione regionale impugnata supererebbe tale limite, non rispettando la norma interposta. Sotto questo profilo, la costante giurisprudenza costituzionale sottolinea che «l'impugnazione avverso una disposizione regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali, incidendo su materie rientranti nelle competenze legislative dello Stato, deve “essere adeguatamente motivat[a] e deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso *vulnus*”. Non è dunque sufficiente affermare che il legislatore regionale non avrebbe tenuto conto del vincolo paesaggistico, dovendosi al contrario spiegare perché tale forma di tutela sarebbe pregiudicata dalla previsione di una «procedura semplificata» di mutamento di destinazione. Di conseguenza, non risultando adempiuto l'onere di puntuale motivazione, la questione è ritenuta inammissibile (cfr. per tutte, sent. 58/2023)

Il ricorrente lamenta, in secondo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto l'art. 13, comma 1, lett. *b*), l.r. 9/2023, eccedendo dalla competenza legislativa regionale in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, comma primo, lett. *e*, statuto reg. Sardegna), consentirebbe l'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili nelle zone gravate da usi civici, in contrasto con la norma di principio di cui all'art. 20, comma 8, lett. *c-quater*), del d.lgs. 199/2021. Tale norma, infatti, secondo il ricorrente, prevederebbe che le predette zone, nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti interministeriali di cui al comma 1 dello stesso art. 20, non sono idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Da qui l'invasione della competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto la disposizione impugnata avrebbe travalicato i limiti posti alle competenze legislative regionali dall'art. 20, comma 8, lett. *c-quater*), del d.lgs. 199/2021, costituente un principio fondamentale della predetta materia e, di conseguenza, uno dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, nel rispetto dei quali deve essere esercitata

la potestà legislativa attribuita alla Regione dall'art. 4, comma primo, lett. e), dello statuto speciale. Sotto questo profilo, l'eccezione di inammissibilità «per genericità», sollevata dalla Regione anche con riferimento a tale questione, non è fondata, poiché il ricorrente ha adeguatamente motivato in ordine al contrasto con la norma interposta di cui all'art. 20, comma 8, lett. c-*quater*), d.lgs. 199/2021.

Nel merito la Corte ritiene la questione non fondata. Il ricorrente presuppone che l'indicata norma statale interposta qualifichi le zone gravate da usi civici come non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, ma la Corte non ritiene condivisibile tale presupposto interpretativo. Ad avviso del giudice delle leggi, (sent.58/2023), l'art. 20, comma 8, del d.lgs. 199/2021 si colloca nel nuovo sistema di individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili, superando il previgente sistema dettato dall'art. 12, comma 10, d.lgs. 387/2003 e dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee. Le regioni, pertanto, devono individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20, tuttora non adottati. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee deve avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, ma «con legge» regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20. In questo contesto normativo, il comma 8 dell'art. 20 funge da disposizione transitoria, prevedendo che «[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1», sono considerate idonee le aree elencate dalle lett. a) e seguenti dello stesso comma 8, tra le quali figurano, alla lett. c)-*quater*, «le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 42/2004, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lett. h), del medesimo decreto». Da tale disposizione il ricorrente desume che i terreni d'uso civico non sarebbero idonei all'installazione perché non inclusi tra quelli idonei. Una simile interpretazione, tuttavia, è contraddetta dal disposto del comma 7 dello stesso art. 20, secondo cui «[l]e aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee». Di per sé, dunque, la mancata inclusione delle aree gravate da usi civici tra quelle idonee non comporta la loro assoluta inidoneità all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che rimane assoggettata al procedimento autorizzatorio ordinario di cui all'art. 12, comma 3, d.lgs. 387/2003, né tantomeno comporta il divieto di mutarne la destinazione in conformità al regime degli usi civici. Pertanto, il lamentato contrasto della disposizione regionale impugnata con la norma statale di principio non sussiste.

L'art. 13, comma 2, l.r. 9/2023 prevede l'istituzione di un «tavolo tecnico interassessoriale, a supporto degli [u]ffici regionali, per la riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna con particolare riguardo alla l.r. 12/1994». Ad avviso del ricorrente, esso violerebbe, in primo luogo, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto, attribuendo agli organi regionali il compito di attendere a una riforma organica dell'intera materia degli usi civici, contrasterebbe con le norme contenute negli «articoli 5 e seguenti» l. 1766/1927, nel r.d. 332/1928 e nella l. 168/2017, in tema di liquidazione

degli usi civici e di scioglimento delle promiscuità, nonché in tema di alienazione, sclassificazione e mutamento di destinazione dei beni gravati da usi civici.

Sarebbe altresì violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., per contrasto anche con le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano «le autorizzazioni paesaggistiche».

La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. La disposizione istitutiva del tavolo tecnico, infatti, avrebbe «una portata assolutamente generica», limitandosi a dare impulso a un apposito organo tecnico per il riordino della materia degli usi civici in Sardegna, nel «solco» della l.r. 12/1994 e quindi nel rispetto delle competenze legislative e amministrative regionali riconosciute in tale materia dall'art. 3, comma primo, lett. n), dello statuto speciale. L'eccezione non è fondata, perché le ragioni esposte dalla resistente attengono al merito della questione e non alla sua ammissibilità. È invece inammissibile, per carenze motivazionali, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Manca, infatti, una motivazione adeguata, e non meramente assertiva, sulle ragioni per cui l'istituzione di un tavolo tecnico con il compito, a supporto degli uffici regionali, di elaborare una riforma della materia degli usi civici in Sardegna si porrebbe in contrasto con la disciplina statale dell'autorizzazione paesaggistica e, di conseguenza, con l'evocato parametro costituzionale. Tale questione, pertanto, deve essere dichiarata inammissibile.

La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. non è fondata. L'art. 13, comma 2, l.r. 9/2023 ha natura meramente organizzativa e si deve interpretare nel senso che l'attività del tavolo tecnico è limitata all'elaborazione di una proposta di riforma che disciplini le funzioni regionali in materia di usi civici, nell'esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 3, comma primo, lett. n), statuto reg. Sardegna, senza alcuna estensione al regime civilistico dei beni civici, di cui si occupa la normativa interposta indicata dal ricorrente. Tale conclusione è confermata dal richiamo, contenuto nella disposizione impugnata, alla l.r. 12/1994, che disciplina le predette funzioni regionali. Non depone in senso contrario la circostanza che si parli di «riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna», poiché la disposizione intende così riferirsi all'intera disciplina rientrante nella competenza legislativa regionale.

L'art. 13, comma 3, l.r. 9/2023, che disciplina la composizione del «tavolo tecnico interassessoriale» di cui al comma 2, non prevede forme di partecipazione del Ministro della cultura. Ciò, secondo il ricorrente, violerebbe il principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 5 Cost., considerata l'incidenza dei lavori del tavolo tecnico su profili di competenza del predetto Ministro, riguardanti i vincoli paesaggistici cui sono assoggettati i beni gravati da usi civici. Anche questa questione viene ritenuta non fondata dalla Corte, in quanto il tavolo tecnico ha esclusivamente il compito di elaborare una proposta di riforma della disciplina relativa alle funzioni regionali in materia di usi civici, che non possono incidere sui predetti vincoli paesaggistici. Di conseguenza, viene meno il presupposto da cui muove il ricorrente per lamentare la violazione del principio di leale collaborazione.

L'art. 91 l.r. 9/2023 detta, ai commi 1 e 2, norme in materia di sbarramenti di ritenuta e relativi bacini di accumulo di competenza della Regione Sardegna, che modificano l'art. 5 l.r. 12/2007 e l'Allegato A alla stessa legge regionale. In particolare, l'art. 91, comma 1, lett. a), proroga dal 30 giugno 2018 al 30 settembre 2024 il termine per presentare l'istanza diretta a ottenere l'autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio

degli sbarramenti esistenti «all'entrata in vigore» della l.r. 12/2007. L'art. 91, comma 1, lett. b), sostituisce poi il comma 2 dello stesso art. 5, prevedendo che siano congiuntamente applicati la sanzione pecuniaria di euro cinquemila e l'ordine di demolizione degli sbarramenti, a proprie spese, nei confronti dei proprietari o dei gestori che, a seguito di controllo da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale regionale, risultino sprovvisti di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio e non abbiano presentato istanza per ottenerla. La disposizione prevede inoltre che la sanzione pecuniaria sia ridotta al dieci per cento e che l'ordine di demolizione possa essere sospeso «qualora il gestore o il proprietario inoltri istanza di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio, secondo quanto previsto dall'allegato A, entro e non oltre sessanta giorni dalla notifica del verbale di accertamento della violazione o dall'entrata in vigore della presente disposizione, qualora la sanzione sia già stata applicata». L'art. 91, comma 2, infine, modifica gli artt. 25 e 26 dell'Allegato A alla l.r. 12/2007, che disciplinano le procedure di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti. In particolare, l'art. 25 si occupa degli sbarramenti le cui «opere siano state regolarmente autorizzate». Esso prevedeva, in origine, che gli interessati presentassero «entro nove mesi dalla data di entrata in vigore» della l.r. 12/2007 tutta la documentazione a corredo della domanda di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio, unitamente alla stessa. L'art. 91, comma 2, lett. a), ha sostituito questo termine con quello del 30 settembre 2024, adeguando la normativa tecnica, sotto tale profilo, al testo dell'art. 5, comma 1, della medesima legge regionale, come novellato, secondo quanto già visto, dall'art. 91, comma 1, lett. a).

L'art. 26 dell'Allegato A si occupa invece degli sbarramenti «realizzati in assenza delle approvazioni previste dalla normativa vigente al momento della costruzione ovvero in difformità ai progetti approvati». Esso prevedeva, in origine, che gli interessati inoltrassero alle autorità competenti, «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore» della l.r. 12/2007, «la domanda diretta ad ottenere l'approvazione tecnica in via di sanatoria dell'opera e [la] domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio». Analogamente, l'art. 91, comma 2, lettera b), della l.r. 9/2023 ha sostituito questo termine con quello del 30 settembre 2024. Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate, nel prorogare il termine di presentazione della domanda di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti, derogherebbero al divieto di sanatoria di opere realizzate in assenza di autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa, posto dall'art. 167 cod. beni culturali. Sarebbe così violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., né si potrebbero invocare le competenze legislative regionali in materia di «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» (art. 3, comma primo, lett. d, statuto reg. Sardegna), nonché in materia di «opere di grande e media bonifica e di trasformazione fondiaria» (art. 4, comma primo, lett. c, statuto reg. Sardegna), in quanto la deroga all'indicata norma statale si tradurrebbe nell'inosservanza di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. La Regione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, perché il ricorrente non si sarebbe confrontato con le ulteriori potestà legislative regionali in materia ambientale, sulla scorta di quanto stabilito dall'art. 6 del d.P.R. 480/1975 e, in materia di «invasi minori», in applicazione del principio del parallelismo delle funzioni amministrative e legislative, espresso dall'art. 6 dello statuto speciale.

La Corte ritiene l'eccezione non fondata, avendo il ricorrente indicato le competenze statutarie di cui agli artt. 3, comma primo, lett. *d*), e 4, comma primo, lett. *c*), statuto reg. Sardegna e invocato i limiti che, in relazione ad entrambe, discendono dal rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra cui rientra l'art. 167 cod. beni culturali. Il nucleo del ragionamento condotto dal ricorrente emerge, dunque, con sufficiente nettezza (tra le tante, sent. 58/2023). La mancata considerazione di altre competenze regionali può incidere, semmai, sul merito delle questioni, che però vengono ritenute non fondate. Sia la proroga al 30 settembre 2024 del termine per presentare l'istanza di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti (di cui all'art. 91, comma 1, lett. *a*), sia la possibilità di inoltrare l'istanza di autorizzazione alla prosecuzione dopo l'accertamento del mancato rispetto del menzionato termine o dopo l'applicazione della sanzione (ex art. 91, comma 1, lett. *b*), riguardano anche opere che sono state regolarmente realizzate in presenza di autorizzazione originaria. In tali casi, la prosecuzione dell'esercizio è autorizzata secondo il procedimento disciplinato dall'art. 25 del citato Allegato A. In riferimento a tale ipotesi, le disposizioni impugnate sono immuni dal vizio denunciato dal ricorrente, mancando il presupposto da cui muove la censura (l'eventuale sussistenza di un abuso paesaggistico soggetto a regolarizzazione).

Tuttavia, le stesse previsioni di cui all'art. 91, comma 1, lett. *a*) e *b*), l.r. 9/2023 possono riguardare anche sbarramenti realizzati in assenza delle approvazioni previste dalla normativa vigente al momento della costruzione ovvero in difformità dai progetti approvati. In tali casi, il procedimento di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio è disciplinato dall'art. 26 dello stesso Allegato A, che obbliga gli interessati a richiedere, oltre a tale autorizzazione, anche la «approvazione tecnica in via di sanatoria dell'opera», nel rispetto dello stesso termine prorogato al 30 settembre 2024 (in forza dell'art. 91, comma 2, lett. *b*). Sotto questo diverso aspetto, la disciplina regionale impugnata è conforme alla norma interposta di cui all'art. 167 cod. beni culturali. Lo stesso art. 26 dell'Allegato A prevede infatti, al comma 6, che «[l]’approvazione tecnica in sanatoria non sostituisce obblighi, oneri e vincoli gravanti sul soggetto e sulle opere interessate, con riferimento alla concessione di derivazione, all’approvazione del progetto ai sensi delle vigenti norme in materia di lavori pubblici, alla valutazione di impatto ambientale, all’assetto idrografico, agli interessi urbanistici, paesaggistici, artistici, storico-archeologici, sanitari, demaniali, della difesa nazionale, dell’ordine pubblico e della pubblica sicurezza che restano di competenza delle autorità previste dalle norme vigenti». Secondo tale clausola di salvezza, l'approvazione tecnica in sanatoria in relazione alla quale il legislatore regionale ha prorogato il termine di presentazione della domanda non consente comunque una regolarizzazione delle opere sotto il profilo paesaggistico, in deroga all'art. 167 cod. beni culturali. La disciplina regionale, richiamando l'art. 26, comma 6, dell'Allegato A ha escluso la possibilità di derogare alla normativa statale concernente i predetti profili, così rispettando i limiti delle competenze legislative attribuite alla Regione dallo statuto speciale.