

Sentenza: 20 dicembre 2022, n. 17 del 2023

Materia: Governo del territorio

Parametri invocati: art. 9 Cost., art. 117, primo comma, Cost., art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 38, recante “*Modifiche alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)*”

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 38, recante “*Modifiche alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)*”;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della l.r. Puglia 38/2021, promosse, in riferimento agli articoli 9 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, ratificata con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3 della l.r. Puglia 38/2021, promosse, in riferimento agli articoli 3, 9, 97 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, sono state promosse questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3 della legge della regione Puglia n. 38 del 2021, i primi due che prorogano i termini di efficacia indicati negli articoli 5, comma 1 e 7, comma 1, della legge regione Puglia n. 14 del 2009, recante il “*Piano casa*”, adottato in attuazione dell’intesa tra Stato, regioni ed enti locali sottoscritta il 1° aprile 2009. Il terzo che modifica gli articoli 1, comma 3, lettera a) e 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, i quali dettano, rispettivamente, limiti e norme per il recupero dei sottotetti e per il riutilizzo di porticati e di locali seminterrati, con l’obiettivo (indicato al suo art. 1, comma 1) di “*contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici*”. Si tratta dell’ottava proroga del termine originario, fissato nella disposizione che consentiva di realizzare gli interventi straordinari solo su immobili esistenti al 3 agosto 2009, data di entrata in vigore della l.r. Puglia 14/2009. L’art. 2 proroga invece dal “*31 dicembre 2021*” al “*31 dicembre 2022*” il termine, previsto al comma 1 dell’art. 7 della stessa legge regionale, per presentare la SCIA o l’istanza per il rilascio del permesso di costruire in relazione a tutti i citati interventi edilizi straordinari. Si tratta della decima

proroga del termine originario, fissato nella disposizione che consentiva di presentare la SCIA o l'istanza di rilascio del permesso di costruire entro il 3 agosto 2011, cioè entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della l.r. Puglia 14/2009. Il ricorrente lamenta, in primo luogo, che le continue proroghe delle misure e la loro estensione anche a edifici di recentissima costruzione ne avrebbero snaturato il carattere straordinario ed eccezionale affermato dallo stesso art. 1 della l.r. Puglia 14/2009, rendendo stabile, in combinato disposto, con l'art. 3 della l.r. Puglia 39/2021, la possibilità di realizzare interventi di trasformazione edilizia in deroga al piano paesaggistico territoriale della Regione (PPTR), approvato nel 2015 previa intesa con lo Stato. Gli articoli 1 e 2 impugnati violerebbero così innanzitutto l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*", ponendosi in contrasto con i principi di prevalenza del piano paesaggistico e di co-pianificazione di cui agli articoli 135, 143 e 145 codice dei beni culturali. Il carattere unilaterale dell'intervento comporterebbe anche la lesione del principio di leale collaborazione. A tali censure si affianca quella di lesione del valore costituzionale del paesaggio, e dunque dell'art. 9 Cost., in quanto le norme impuginate abbasserebbero i relativi livelli di tutela, e dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio. Sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le disposizioni impuginate si porrebbero in contrasto con il principio fondamentale della materia "*governo del territorio*" in base al quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, derogabile ex lege solo per un tempo limitato, "*pena la destrutturazione dell'ordinato assetto del territorio*". Dopo la proposizione del ricorso è entrata in vigore la l.r. Puglia 20/2022, il cui art. 9, sotto la rubrica "*Disposizione transitoria*", prevede che le pratiche edilizie inoltrate e protocollate ai sensi della legge regionale 14/2009 presso gli sportelli unici per l'edilizia dei comuni pugliesi, prima della data del 29 luglio 2022, sono istruite e concluse secondo le prescrizioni della medesima legge regionale. La disposizione è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Va dunque esaminata, sempre in via preliminare, la possibilità che, alla luce dello "*ius superveniens*", sia cessata la materia del contendere, almeno in riferimento alla proroga fino al 31 dicembre 2022 disposta dall'art. 2 della l.r. Puglia 38/2021 per la presentazione della SCIA o dell'istanza di rilascio del permesso di costruire. Tale esito deve tuttavia essere escluso. Per costante orientamento della Corte, la modifica normativa, intervenuta nel corso del giudizio, della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando si verificano, nel contempo, due condizioni: il carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione impugnata non abbia avuto medio tempore applicazione (la Corte ricorda, ex plurimis, le sentenze n. 240, 187, 24, 23 del 2022 e la n. 7 del 2021). Nel caso in esame, a prescindere dalla verifica se la modifica legislativa sia soddisfacente, difetta comunque il requisito della mancata applicazione medio tempore della norma impugnata. L'operatività della proroga, anche se solo fino al 28 luglio 2022, costituisce anzi il presupposto della norma transitoria sopravvenuta. Mancano dunque le condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere. Con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente ravvisa nelle disposizioni regionali impuginate un contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale nella materia "*governo del territorio*", in base al quale interventi di trasformazione del territorio in deroga agli strumenti urbanistici potrebbero essere autorizzati solo caso per caso, con il procedimento di cui all'art. 14 t.u. edilizia (permesso di costruire in deroga), sulla base di una ponderazione di interessi che tenga conto del contesto territoriale. In via generale, invece, interventi di questo tipo potrebbero essere consentiti solo con una normativa a portata straordinaria e temporanea, "*pena la destrutturazione dell'ordinato assetto del territorio*", che può essere assicurato esclusivamente dalla pianificazione urbanistica. Per la Corte, le questioni sono fondate. Interventi regionali di questo tipo, tuttavia, sono ammissibili soltanto nel rispetto del citato principio fondamentale della materia e dunque solo in quanto essi presentino i caratteri dell'eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici, coerenti con gli enunciati caratteri, diretti ad escludere in particolare che essi assurgano a disciplina stabile, vanificando il principio del necessario rispetto della

pianificazione urbanistica. L'originaria legge regionale pugliese sul "*Piano casa*" rispettava in effetti queste condizioni, essendo dichiaratamente nata (ai sensi del suo art. 1, comma 1) come disciplina straordinaria e temporanea, in conformità alla citata intesa del 1° aprile 2009, di cui costituisce attuazione. Lo stesso non si può dire invece per la normativa che, ultimo di una serie di reiterati interventi di proroga della medesima disciplina eccezionale e transitoria disposti per oltre dieci anni e progressivamente estesi a edifici di recente realizzazione, ne dispone l'ennesima proroga, l'ottava per la precisione. Rendendo sostanzialmente stabile una disciplina nata come transitoria, la normativa impugnata favorisce la generalizzata fattibilità di interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, mettendo così a repentaglio "*l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica*" (sentenza 24/2022 e nello stesso senso, sentenza 219/2021). Per effetto di ciò risultano superati i limiti di tollerabilità della previsione di interventi difformi dalla pianificazione territoriale e di conseguenza violato il ricordato principio fondamentale della materia del governo del territorio. A questo contesto si atagliano le considerazioni svolte nella recente sentenza 229/2022. In essa la Corte, nello scrutinare una disposizione regionale che amplia gli interventi in deroga previsti dalla legge attuativa del "*Piano casa*", ha sì dichiarato inammissibile una delle questioni al suo esame per omessa impugnazione della diversa norma di proroga del termine di presentazione della domanda dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione degli interventi in deroga, ma ha messo in evidenza, al contempo, l'irragionevolezza della scelta di reiterare indefinitamente tali proroghe. E ciò in quanto "*reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.)*". Nella stessa pronuncia si legge che, proprio con riguardo ad alcune legislazioni regionali sul cosiddetto Piano casa [...] la Corte ha già sottolineato che "*il prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo*" (sentenze 24/2022 e 170/2021). E ancora, in linea con la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, che la previsione di "*interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica*" (sentenza 24/2022; nello stesso senso sentenza 219/2021). In ragione del riscontrato contrasto della normativa regionale di proroga in esame con l'invocato principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio, si deve concludere per l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della l.r. Puglia 38/2021, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Costituzione. Con il secondo motivo di ricorso è impugnato l'art. 3 della stessa l.r. Puglia 38/2021, che modifica alcune disposizioni della l.r. Puglia 33/2007 in tema di recupero dei sottotetti, dei porticati e dei locali seminterrati con l'obiettivo di contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici. Nel merito, la Corte dopo aver ricostruito tutti i presupposti necessari alla sua decisione, ritiene che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. Puglia 38/2021, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di "*tutela dei beni culturali*", nonché agli articoli 3 e 97 Cost., non sono fondate. Le residue questioni attengono alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.). queste, secondo la Corte, sono fondate. La natura "*ab origine*" eccezionale, e necessariamente transitoria, della disciplina contenuta nella l.r. Puglia 33/2007 era resa evidente dalla limitazione della sua applicabilità a edifici e sottotetti esistenti alla data della sua entrata in vigore (19 novembre 2007). L'indefinito succedersi delle proroghe culminato nella legge contestata, che ne ha proiettato l'efficacia temporale per oltre tredici anni (sino al 30 giugno 2021), ha oltremodo dilatato la portata derogatoria dell'originaria disciplina, aumentando in maniera esponenziale il numero degli interventi assenti e coinvolgendo edifici di costruzione di volta in

volta successiva alla stessa disciplina di deroga, con evidenti effetti di incentivazione degli interventi difformi dai piani urbanistici e di sviamento dalle specifiche finalità originarie di contenimento del consumo di suolo e di impulso alla realizzazione di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici (art. 1, comma 1, della l.r. Puglia 33/2007). Con la conseguenza di un vulnus intollerabile al principio per cui i singoli interventi di trasformazione del territorio devono essere conformi alle sovraordinate prescrizioni di piano, unico strumento idoneo a fornire una soluzione integrata all'assetto allocativo delle funzioni su una determinata porzione di territorio. Per le stesse ragioni già esposte sopra con riguardo all'analogia questione promossa in riferimento alla proroga del "*Piano casa*", si deve ritenere che anche la disposizione qui in esame, di ulteriore ennesima proroga del termine di esistenza degli edifici oggetto degli interventi in deroga, violi l'art. 117, terzo comma, Costituzione. La Corte ritiene fondata anche la questione promossa in riferimento agli articoli 3 e 97 Costituzione. A questo riguardo possono essere richiamati senz'altro gli argomenti svolti dalla recente sentenza 229/2022 sulla presumibile irragionevolezza di una disciplina nata come eccezionale e trasformata sostanzialmente in definitiva dal continuo succedersi di proroghe, in radicale contrasto con la finalità, che giustificava l'originaria scelta derogatoria, di contenimento di consumo del suolo e di efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente. Va ribadito inoltre il rilievo che tale prolungato e più volte ripetuto succedersi di proroghe espone a rischio il buon andamento dell'azione amministrativa nella corretta gestione del territorio e nella sua tutela, consegnandole a una dimensione perennemente instabile e precaria. Sotto tali profili, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 3 della l.r. Puglia 38/2021.