

**Sentenza:** 9 marzo 2020 n. 70 (deposito del 24 aprile 2020)

**Materia:** Governo del territorio – edilizia - urbanistica

**Parametri invocati:** violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, recante “*Modifiche e integrazioni 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)*”. Articoli 7 e 8 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, recante “*Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell’edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 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 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)*”.

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59;
- illegittimità costituzionale, a partire dalla data del 19 aprile 2019, dell’art. 7 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, recante “*Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell’edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 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 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)*”;
- cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 7 della l.r. Puglia 5/2019 e non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8 della l.r. Puglia 5/2019;

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, ed ha impugnato tale disposizione per violazione degli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, anche in relazione agli articoli 36 e 37 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, recante “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)*”, e all’art. 5, comma 10, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, recante “*Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l’economia*” noto anche come “*decreto sviluppo*”, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106. Il legislatore pugliese si propone l’obiettivo di interpretare l’art. 4, comma 1, della l.r. Puglia 14/2009 ed introduce una norma definita di “*interpretazione autentica*”. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 7 e 8 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5 impugnato tali disposizioni per violazione degli articoli 3, 97 e 117, terzo comma della Costituzione anche in relazione agli articoli 36 e 37 del t.u. edilizia, all’art. 5, comma 10, del “*decreto sviluppo*”, e all’art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. 32/2019, recante “*Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi*

sismici”, convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55. La nuova legge regionale, 5/2019, procede alla abrogazione della predetta norma di interpretazione autentica (art. 8) e ne trasfonde il contenuto in una nuova disposizione, non più interpretativa (art. 7). Le eccezioni di inammissibilità presentate dalla Regione Puglia, per la Corte, non sono fondate. Con il primo ricorso lo Stato ha impugnato l’art. 2 della l.r. Puglia 59/2018, recante una norma di interpretazione autentica dell’art. 4, comma 1, della l.r. Puglia 14/2009. Il legislatore regionale ha così stabilito che detta disposizione debba intendersi *“nel senso che l’intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, può essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all’interno dell’area di pertinenza, alle condizioni di cui all’articolo 5, comma 3, della medesima l.r. 14/2009 e qualora insista in zona dotata delle urbanizzazioni primarie previste dalle vigenti disposizioni normative, statali e regionali”*. La difesa dello Stato sostiene che questa norma violerebbe l’art. 3 Cost. perché, lungi dall’individuare uno dei possibili significati desumibili dalla prescrizione interpretata, innoverebbe retroattivamente l’ordinamento regionale, così consentendo deroghe volumetriche, nell’ambito della ristrutturazione edilizia, oltre i limiti assentiti dalla originaria disciplina regionale del 2009. La disposizione censurata realizzerebbe, quindi, una nuova deroga ex lege agli strumenti urbanistici, ledendo il principio di ragionevolezza, coerenza e certezza del diritto, nonché il legittimo affidamento di terzi controinteressati agli ampliamenti volumetrici in deroga. La previsione regionale lederebbe altresì il buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all’art. 97 Cost., posto che la sua efficacia retroattiva avrebbe l’effetto di *“disorientare”* le amministrazioni comunali, che non sarebbero in grado di individuare, al fine di un corretto esercizio delle proprie funzioni, gli ampliamenti realizzati nei periodi intercorrenti tra la prima e la seconda normativa. Questa censura è strettamente collegata alla terza delle questioni, diretta a sostenere la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli articoli 36 e 37 del t.u. edilizia, il d.p.r. 380/2001. La retroattività della disposizione, infatti, porterebbe alla sanatoria di abusi sostanziali, così violando il principio fondamentale della *“doppia conformità”*, principio in virtù del quale il manufatto edilizio deve risultare conforme sia alla disciplina urbanistica vigente quando è stato edificato, sia a quella vigente quando viene domandato l’accertamento di conformità. La successiva l.r. Puglia 5/2019, ha abrogato (art. 8) la disposizione impugnata, e introdotto un’altra dal medesimo tenore letterale di quella abrogata, ma con efficacia pro futuro (art. 7). Tali articoli sono stati autonomamente impugnati dallo Stato con il successivo ricorso anch’esso portato all’attenzione della Corte. La Corte ricorda che, il periodo di vigenza della norma retroattiva prima della sua abrogazione, per quanto limitato, non è tale da escludere in radice una sua qualche applicazione. La previsione si preoccupa di interpretare una disposizione, contenuta nella l.r. Puglia 14/2009, relativa agli ampliamenti volumetrici consentiti in caso di demolizione e ricostruzione di edifici preesistenti (cosiddetta ristrutturazione ricostruttiva). La l.r. 14/2009 è stata adottata dalla Regione Puglia in attuazione del cosiddetto *“piano casa”*, misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio predisposta nel 2008 dal legislatore statale, contenuta nell’art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, nella legge 133/2008. In particolare l’art. 11, comma 5, lettera b), prevedeva che detto piano potesse realizzarsi anche attraverso possibili *“incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444”*. Nel 2009, per dare attuazione a tale norma fece seguito l’intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, stipulata in data 1° aprile 2009, che ha consentito ai legislatori regionali, fra cui quello pugliese, aumenti volumetrici (pari al 20 per cento o al 35 per cento in caso di demolizione e ricostruzione) a fronte di un generale miglioramento della qualità architettonica e/o energetica del patrimonio edilizio esistente. La Corte ricorda come, in origine, l’art. 3, comma 1, lettera d), del t.u. edilizia disponesse che, in caso di demolizione, la ricostruzione per essere tale e non essere considerata una nuova *“costruzione”*, che avrebbe in tal caso richiesto un apposito

permesso di costruire, e non una mera segnalazione certificata di inizio attività (articoli 10 e 22 del t.u. edilizia), doveva concludersi con la *“fedele ricostruzione di un fabbricato identico”*, comportando dunque identità di sagoma, volume, area di sedime e caratteristiche dei materiali. Il successivo d.lgs. 301/2002, ha modificato la definizione di *“ricostruzione”*, eliminando sia lo specifico riferimento alla identità dell’area di sedime e alle caratteristiche dei materiali, sia il concetto di *“fedele ricostruzione”*. In epoca successiva, nel 2011, con il comma 9 dell’art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 (cosiddetto *“decreto sviluppo”*), il legislatore ha espressamente autorizzato le Regioni a introdurre normative che disciplinassero interventi di ristrutturazione ricostruttiva con ampliamenti volumetrici, concessi quale misura premiale per la razionalizzazione del patrimonio edilizio, eventualmente anche con *“delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse”*. In tal modo, il legislatore nazionale ha ammesso deroghe all’identità di volumetria nell’ipotesi di ristrutturazioni realizzate con finalità di riqualificazione edilizia. Simile possibilità è stata però esclusa, dallo stesso legislatore, per una particolare categoria di manufatti, e cioè per gli *“edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta [...]”* (art. 5, comma 10, del medesimo decreto). Nel 2013, il legislatore è nuovamente intervenuto sull’art. 3, comma 1, lettera d), del t.u. edilizia, con l’art. 30, comma 1, lettera a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), cosiddetto *“decreto del fare”*, convertito, con modificazioni, nella legge 98/2013 che ha qualificato come *“interventi di ristrutturazione edilizia”* quelli di demolizione e ricostruzione *“con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi 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) e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell’edificio preesistente”*. Il legislatore statale ha dunque progressivamente allargato l’ambito degli interventi di ristrutturazione, consentendo di derogare all’identità di volumetria in caso di ricostruzioni volte alla riqualificazione edilizia e imponendo il rispetto della sagoma solo per immobili vincolati. Questa tendenza si è arrestata, secondo la Corte, nel 2019, con l’art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. 32/2019 (cosiddetto decreto *“sblocca cantieri”*), che ha inserito il comma 1-ter all’art. 2-bis del t.u. edilizia, così imponendo, per la ristrutturazione ricostruttiva, il generalizzato limite volumetrico, a prescindere, dunque, dalla finalità di riqualificazione edilizia, e il vincolo dell’area di sedime: *“in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest’ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell’area di sedime e del volume dell’edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell’altezza massima di quest’ultimo”*. Allo stato attuale, quindi, la ristrutturazione ricostruttiva, autorizzabile mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), è ammissibile purché siano rispettati i volumi, l’area di sedime del manufatto originario e, per gli immobili vincolati, la sagoma. Al momento dell’adozione del *“piano casa”* da parte delle Regioni, invece, la normativa statale richiedeva, per la ristrutturazione ricostruttiva, il solo rispetto della volumetria e della sagoma, non l’identità di sedime, limiti da rispettare affinché la ristrutturazione non si traducesse in una nuova costruzione, diversamente regolata dalla legislazione nazionale di settore. Alla luce di tali premesse, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2 della l.r. Puglia 59/2018 sono fondate per violazione degli articoli 3 e 117, terzo comma, Cost., in relazione agli articoli 36 e 37 del t.u. edilizia e all’art. 5, comma 10, del d.l. 70/2011 (cosiddetto *“decreto sviluppo”*). La disposizione impugnata, come emerge dal confronto delle due prescrizioni, non ha una portata meramente interpretativa. Al legislatore, anche regionale, prosegue la Corte, non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la

previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata. La Corte ha peraltro precisato che la qualifica di norma, meramente interpretativa, va ascritta solo a quelle disposizioni *“che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo. Il legislatore, del resto, può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore”*. La norma regionale autorizza retroattivamente modifiche alla sagoma dell'edificio, da intendersi come *“conformazione planivolumetrica della costruzione fuori terra nel suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali, nonché gli aggetti e gli sporti superiori a 1,50 m.”*, così ai sensi dell'Allegato A. Per la Corte non è discutibile la portata innovativa della disposizione impugnata, la quale integra, non diversamente da quanto affermato dalla difesa dello Stato, una nuova deroga agli strumenti urbanistici, rendendo irragionevolmente legittime, in virtù della sua portata retroattiva, *“condotte [...] non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento)”*, ma che tali *“divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore»*, così realizzando una *«surrettizia ipotesi di sanatoria”*. L'irragionevolezza della disposizione censurata, con conseguente lesione dell'art. 3 Cost., si accompagna ad una contestuale violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli articoli 36 e 37 del t.u. edilizia e all'art. 5, comma 10, del *“decreto sviluppo”*. La questione di legittimità costituzionale, concernente l'art. 7 della l.r. Puglia 5/2019, promossa con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost, in relazione all'art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. n. 32 del 2019, è fondata. In primo luogo, deve sottolinearsi che la norma statale evocata come parametro interposto, entrata in vigore quattro giorni dopo la impugnata disposizione regionale, assurge al rango di principio fondamentale della materia. In tale direzione, un indice significativo è offerto, anzitutto, dalla particolare sede normativa (il t.u. edilizia) prescelta dal legislatore per l'inserimento della nuova norma (avvenuto, come già detto, per mezzo dell'art. 5, comma 1, lettera b, del d.l. 32/2019). Per costante giurisprudenza costituzionale, a prescindere dall'auto-qualificazione, certamente non vincolante per l'interpretazione di questa Corte, contenuta nell'art. 1, comma 1, del t.u. edilizia, in detto testo unico trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia, a sua volta riconducibile al governo del territorio. L'art. 2-bis del t.u. edilizia, nel cui ambito si trova il menzionato comma 1-ter, è stato considerato principio fondamentale per ciò che concerne la vincolatività delle distanze legali stabilite dal d.m. 1444/1968, derogabili solo a condizione che le eccezioni siano *“inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio”*, salvo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lettera b-bis), del d.l. 32/2019. La Corte ha già avuto modo di sottolineare, che le disposizioni del t.u. edilizia integrano *“norme dalla diversa estensione, sorrette da rationes distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale”*. Il comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia, nel disporre che *“in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo”*, detta evidentemente una regola unitaria, valevole sull'intero territorio nazionale, diretta da un lato a favorire la rigenerazione urbana e, dall'altro, a rispettare l'assetto urbanistico impedendo ulteriore consumo di suolo (come peraltro si trae dai lavori preparatori della legge di conversione dell'art. 5, comma 1, lettera b-bis, del d.l. n. 32 del 2019). Chiarita la portata del comma 1-ter, risulta evidente l'antinomia tra il suo tenore normativo e il disposto dell'art. 7 della l.r. Puglia 5/2019. Il comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia è infatti incompatibile con l'art. 7

della citata l.r. Puglia 5/2019, che consente, in caso di demolizione e ricostruzione, un aumento volumetrico. Inoltre, il riferimento alla necessaria costruzione entro l'area di sedime, come definita dal sopra menzionato Allegato A dello Schema di regolamento edilizio tipo, impedisce le *"diverse dislocazioni dei volumi"* cui fa riferimento la norma regionale impugnata. Non può sostenersi, come invece argomenta la difesa regionale, che l'intervenuta modifica normativa statale non incida sulla legislazione regionale attuativa del *"piano casa"*, considerata disciplina speciale rispetto alla normativa generale prevista dal legislatore nazionale. Il nuovo comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia stabilisce che i limiti volumetrici e di sedime si applichino *"in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione"*, così esprimendo una ratio univoca, volta a superare tutte le disposizioni, anche regionali, in materia di SCIA, incompatibili con i nuovi vincoli. L'intervenuta modifica del parametro interposto rappresentato dal nuovo principio fondamentale rende quindi costituzionalmente illegittima la norma impugnata, a partire dalla entrata in vigore della novella legislativa statale. Inoltre, poiché la norma regionale impugnata è entrata in vigore il 16 aprile 2019 mentre la norma statale è entrata in vigore il 19 aprile 2019, la disposizione non può avere avuto applicazione per i pochi giorni precedenti, essendo stata vigente per un tempo incompatibile con il consolidarsi del titolo abilitativo ai sensi dell'art. 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante *"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"*. Per tale ragione può considerarsi cessata la materia del contendere della questione relativa all'art. 7 impugnato, per l'arco temporale antecedente all'entrata in vigore del nuovo art. 2-bis, comma 1-ter, del t.u. edilizia. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della l.r. Regione Puglia 59/2018. Dichiara inoltre l'illegittimità costituzionale, a partire dalla data del 19 aprile 2019, dell'art. 7 della l.r. Puglia 5/2019, n. 5, mentre dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Puglia 5/2019, nell'arco temporale antecedente all'entrata in vigore dell'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, ed infine, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della l.r. Puglia 5/2019, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, Costituzione.