

Sentenza: 8 marzo 2022, n. 92

Materia: Governo del territorio, Edilizia, Urbanistica

Parametri invocati: articoli 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 5, comma 3, 7, 10, comma 2, 18, comma 2, 19, comma 1, 23, comma 1, e 25, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29, recante “Modifiche alla legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), misure urgenti e temporanee di semplificazione e ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia”

Esito:

- dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 19, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29;
- cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 18, comma 2, dell’art. 25, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020;
- dichiara estinto il processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale all’art. 5, comma 3, art. 7, art. 10, comma 2, art. 23, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 3, 7, 10, comma 2, 18, comma 2, 19, comma 1, 23, comma 1, e 25, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 2020, n. 29 per violazione, nel loro complesso, degli articoli 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione. Le disposizioni impugnate invaderebbero la “*potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio*” (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e inciderebbero in peius sul “*livello della tutela dei predetti interessi*”, in contrasto con l’art. 9 Cost. Il ricorrente ravvisa, inoltre, la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con “*norme di principio in materia di governo del territorio*”. Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme delibera del Consiglio dei ministri del 25 marzo 2021, ha rinunciato all’impugnativa degli articoli 5, comma 3, 7 e 10, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020. Inoltre, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2022, ha dichiarato di rinunciare all’impugnativa anche con riguardo all’art. 23, comma 1, della l.r. Abruzzo 29/2020. Il ricorrente rinuncia al ricorso visto che la regione Abruzzo abbia rimediato ai vizi denunciati con il ricorso riferiti all’articolo 5, comma 3, 7 e 10 della l.r. 29/ 2020 e e con riferimento all’articolo 23 il ricorrente ha ritenuto soddisfattive le modifiche introdotte con l.r. 29/2020. Il processo, pertanto, viene dichiarato estinto, limitatamente alle questioni inerenti agli articoli 5, comma 3, 7, 10, comma 2, e 23, comma 1, della l.e.r. Abruzzo 29/2020. Con atto depositato il 14 febbraio 2022, il ricorrente ha affermato che sono “*ancora validi gli ulteriori motivi di impugnativa di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 10/12/2020 riferiti agli articoli 18, 19 e 25 non modificati dalla Regione Abruzzo nel senso richiesto dalle amministrazioni competenti*”. Su tali disposizioni, la Corte, ha svolto il proprio scrutinio di questa Corte. È impugnato, per violazione degli articoli 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., l’art. 18, comma 2, della l.r. Abruzzo 29/2020. Nella formulazione originaria, la disposizione impugnata, al comma 2, “*al fine di valorizzare il patrimonio pubblico*”,

consentiva “*sempre*”, con riguardo agli “*immobili pubblici oggetto di alienazione*”, “il passaggio tra diverse destinazioni d’uso” e si limitava a richiedere il rispetto delle prescrizioni dell’art. 5, comma 3, della l.r. Abruzzo 49/2012, senza far menzione della normativa statale di principio in materia di edilizia e urbanistica. Le censure del ricorrente vertono sulla facoltà indiscriminata di realizzare il passaggio tra diverse destinazioni d’uso. Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non imporrebbe il rispetto dei principi fondamentali sanciti dall’art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)”. La normativa statale assoggetterebbe “*di regola*” a permesso di costruire i mutamenti di destinazione d’uso e non consentirebbe, nell’ipotesi di mutamenti urbanisticamente rilevanti, il rilascio del titolo “*in deroga agli strumenti urbanistici*”. Spetterebbe allo Stato dettare una disciplina di principio vincolante per l’autonomia regionale, allo scopo di classificare le categorie degli interventi edilizi e il regime dei titoli abilitativi, con i relativi procedimenti, oneri e sanzioni. Allo scopo di porre rimedio ai profili di criticità segnalati dallo Stato, il legislatore regionale ha modificato l’art. 18, comma 2, della l.r. Abruzzo 29/2020 con specifico riguardo alla disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso. In particolare, la normativa sopravvenuta ha eliminato l’avverbio “*sempre*” e ha inserito il requisito del rispetto delle prescrizioni dell’art. 23-ter t.u. edilizia. In virtù dell’art. 21, comma 1, della l.r. Abruzzo 1/2021, tali previsioni si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2021. La Corte, per costante giurisprudenza, sottolinea che una modificazione della disposizione impugnata in un giudizio in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione della previsione in esame. La Corte ricorda, fra le molte, la sentenza 42/2021). Per la Corte, nel caso di specie, si ravvisano entrambi i presupposti e viene dichiarata cessata la materia del contendere. La declaratoria di cessazione della materia del contendere si riferisce anche alla questione relativa all’art. 25 della l.r. Abruzzo 29/2020, impugnato per violazione dell’art. 117, terzo comma, Costituzione. Tale previsione, al comma 1, consente “*l’installazione sulle aree private di manufatti leggeri, quali pensiline, pergolati, gazebo, dehors, o altre strutture facilmente rimovibili, al servizio di attività commerciali, di ristorazione, ricettive, sportive, ricreative, sociali e culturali*”, allo scopo di garantire “*il rispetto dei protocolli di sicurezza a seguito dell’emergenza da Covid-19*”. Nella formulazione originaria, vigente al tempo della proposizione del ricorso, tale disposizione consentiva l’installazione dei manufatti citati “*per un periodo non superiore a due anni a partire dalla comunicazione di inizio lavori (CIL)*”. Era ed è tuttora fatto salvo il “*rispetto dei requisiti igienico sanitari, ambientali e di sicurezza*”. L’installazione, specifica il legislatore regionale, con una previsione che è rimasta inalterata, può avvenire “*anche in deroga ai vigenti regolamenti edilizi e strumenti urbanistici comunali*”. Il ricorrente sostiene che la disposizione regionale, nel derogare per un periodo non superiore a due anni alla disciplina del t.u. edilizia, contrasta con i principi fondamentali sanciti dall’art. 6, comma 1, lettera e-bis), di tale corpus normativo, che prescrive la rimozione delle opere a carattere temporaneo alla cessazione dell’esigenza e comunque entro un termine non superiore a centottanta giorni, comprensivo dei tempi di allestimento e di smontaggio del manufatto. Il legislatore regionale potrebbe soltanto estendere le fattispecie di edilizia libera a ipotesi ulteriori, a condizione che queste ultime siano “*coerenti e logicamente assimilabili*” agli interventi di cui all’art. 6 t.u. edilizia, contraddistinti da quel “*carattere cogente della temporaneità*” che non si rinviene nelle opere disciplinate dalla disposizione impugnata. Per effetto dell’art. 19, comma 7, lettera c), della l.r. Abruzzo 1/2021, a far data dal 1° gennaio 2021, la disposizione in esame è stata modificata. L’installazione dei manufatti temporanei è oggi consentita soltanto “*per un periodo di 180 giorni e comunque fino al termine dello stato di emergenza connesso alla diffusione pandemica da Covid-19, decorso il quale i manufatti sono rimossi, e fatta salva l’acquisizione del relativo titolo abilitativo nel rispetto del D.P.R. 380/2001 a partire dalla comunicazione di inizio lavori (CIL)*”. Per la Corte, tali modificazioni inducono a dichiarare cessata la materia del contendere. Infine, la Corte scruta l’art. 19, comma 1, della l.r. Abruzzo 29/2020, che non è stato modificato dalla normativa sopravvenuta. La previsione censurata ha modificato l’art. 1, comma 2, della l.r. Abruzzo 49/2012, che oggi così

dispone: *“Con deliberazione di Consiglio comunale i Comuni possono decidere, sulla base di specifiche valutazioni o ragioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale, in relazione alle caratteristiche proprie delle singole zone ed al loro diverso grado di saturazione edilizia e della previsione negli strumenti urbanistici dei piani attuativi, di avvalersi, su tutto il territorio comunale o parti di esso, delle misure incentivanti previste dall’articolo 3, commi 2 e 4 e dall’articolo 4, commi 2, 4 e 5 della presente legge. Il provvedimento comunale, di cui al presente comma, non riveste carattere di pianificazione o programmazione urbanistica comunque denominata”*. Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata consentirebbe *“interventi di ristrutturazione, ampliamento e di demolizione e/o ricostruzione con aumenti di volumetria anche sugli immobili sottoposti a vincolo paesaggistico”* e condurrebbe a un *“sostanziale svuotamento della funzione propria del piano paesaggistico”*. Il legislatore regionale non avrebbe previsto *“una specifica clausola in favore del piano paesaggistico”* e non avrebbe subordinato l’operatività della normativa *“alla previa introduzione di un’apposita disciplina d’uso dei beni paesaggistici tutelati, elaborata d’intesa con il Ministero di settore”*. La disciplina in esame, pertanto, invaderebbe *“la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio”*, in violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., *“rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio”*, e sarebbe lesiva, per le medesime ragioni, dell’art. 9 Cost., in quanto implicherebbe *“un abbassamento dei livelli di tutela”* del paesaggio, che costituirebbe *“valore primario e assoluto”*. Le censure muovono dal presupposto che la normativa regionale non richieda l’osservanza delle prescrizioni del piano paesaggistico e perciò risulti pregiudizievole per i beni posti in contesti vincolati. Per la Corte, tale presupposto non è fondato in quanto la disciplina regionale, inquadrata in una prospettiva sistematica deve essere interpretata in armonia con i precetti costituzionali che il ricorrente ha evocato. Le modificazioni specificamente impugate si iscrivono nella l.r. Abruzzo 49/2012, che, all’art. 1, comma 2-ter, impone l’osservanza delle prescrizioni di cui all’art. 5 del d.l. 70/2011, che, al comma 11, richiede *“il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all’efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”*. L’art. 2, comma 8, della l.r. Abruzzo 49/2012, nel definire le condizioni comuni sugli interventi di riqualificazione urbana realizzati attraverso la ristrutturazione, l’ampliamento e la demolizione e ricostruzione, non solo ribadisce l’inderogabile esigenza di rispettare le prescrizioni in tema di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ma esclude dall’ambito applicativo di tali interventi: *“b) gli edifici collocati all’interno dei centri storici o nuclei antichi come definiti dall’art. 9, comma 3, lettera o) della L.R. n. 18/1983; c) gli edifici e i tessuti edilizi definiti di valore storico, culturale ed architettonico riconosciuti di pregio per il loro valore architettonico, tipologico e culturale dagli atti di governo del territorio o dagli strumenti urbanistici generali; d) gli edifici situati in aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale o comunque ricadenti in aree a pericolosità geologica o idraulica in cui i piani di bacino e i piani di assetto idrogeologico non ammettono la realizzazione di interventi di ampliamento; e) i beni ricadenti in zona A del vigente Piano regionale Paesistico, ad eccezione dell’art. 18 delle N.T.A. del P.R.P. medesimo; f) gli edifici vincolati ai sensi della parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio”*. Le previsioni richiamate mirano a salvaguardare la compatibilità degli interventi di riqualificazione con le prescrizioni poste a tutela del paesaggio e dei beni culturali. Si tratta di prescrizioni dotate, peraltro, di immediata forza cogente, che si applicano indipendentemente da un espresso richiamo nelle previsioni regionali impugate. Né l’omesso richiamo può rivestire il significato di una deroga, *“in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario, tanto più necessarie in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti”* (sentenza n. 124 del 2021, punto 5.4.3.2. del Considerato in diritto). Nella disposizione impugnata e nella sua collocazione sistematica sono univoche e particolareggiate le previsioni che impongono il rispetto della normativa di tutela del paesaggio. Si deve rilevare, inoltre, che l’applicazione delle

misure incentivanti, lungi dall'essere generalizzata e indistinta, è mediata da una delibera del Consiglio comunale, che, con congrua motivazione, deve tener conto, come recita l'art. 1 comma 2, della l.r. Abruzzo 49/2012, di *“specifiche valutazioni o ragioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale, in relazione alle caratteristiche proprie delle singole zone ed al loro diverso grado di saturazione edilizia e della previsione negli strumenti urbanistici dei piani attuativi”*. Tale delibera, peraltro, potrebbe anche circoscrivere, entro un termine che non è più vincolato al rispetto di quello originario di novanta giorni, l'ambito di applicazione delle misure incentivanti. Per la Corte, così intesa la normativa in esame, non incorre nelle censure formulate nel ricorso e pertanto le questioni non sono fondate.