



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Piemonte	Legge n° 7 del 31/05/2022	BUR n°22 del 01/06/2022
ID:PI22007	Esito: Impugnativa	(Scadenza 31/07/2022)

Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia.

La legge regionale, che reca disposizioni di semplificazione in materia urbanistico edilizia, è censurabile relativamente a numerose disposizioni, che, intervenendo sulla disciplina urbanistica ed edilizia regionale vigente, determinano la violazione di norme statali di riferimento, ponendosi così in contrasto con i principi fondamentali posti dallo Stato in materia di governo del territorio e tutela della salute, in violazione dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, violando altresì la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, in contrasto con l'articolo 117, secondo comma lettera s) della Costituzione, nonché di tutela della concorrenza, di livelli essenziali delle prestazioni e di funzioni fondamentali dei comuni, di cui all'articolo 117, secondo comma lettere e) e m) e p) della Costituzione.

Si evidenzia altresì il contrasto con gli articoli 9 e 32 della Costituzione che riconoscono quali valori imprescindibili della Repubblica, rispettivamente, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e quella della salute, nonché con il principio di ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Risultano, in particolare, censurabili, per le ragioni che di seguito si illustrano, le sotto elencate disposizioni della legge regionale:

1. Il Capo II apporta modifiche alla legge regionale 4 ottobre 2018, n. 16, "Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la

rigenerazione urbana".

In particolare, l'articolo 3 interviene a modificare l'articolo 2 della legge n. 16 del 2018, recante "Definizioni". Segnatamente, il comma 2 dell'articolo 3 prevede che "Dopo la lettera d) del comma 1 dell'articolo 2 della L.R. n. 16/2018 è aggiunta la seguente:

"d bis) edifici o parti di edifici legittimi: edifici realizzati legittimamente o per i quali è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi degli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale la legge non imponeva, per l'attività edilizia nella porzione di territorio interessata, l'acquisizione di titolo abilitativo edilizio, ancorché in presenza di disposizioni locali diverse, lo stato legittimo è desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti di archivio o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo dell'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi abilitanti interventi parziali.".

L'articolo introduce, dunque, nell'ambito della legge n. 16 del 2018, la definizione di "edifici o parti di edifici legittimi".

Al riguardo, giova osservare che il d.P.R. n. 380 del 2001, all'articolo 9-bis, comma 1-bis già provvede a definire lo "stato legittimo". In particolare, esso prevede che "Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo

periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia”.

Il comma 1-bis dell’articolo 9-bis è stato aggiunto dall’articolo 10, comma 1, lettera d), n. 1 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, come convertito in legge.

Secondo quanto precisato dalla relazione illustrativa al citato decreto legge, “La lettera d) reca modifiche all’articolo 9-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, introducendo per la prima volta la definizione di stato legittimo, utilizzata tradizionalmente per la verifica della legittimità dell’immobile, oggetto di intervento edilizio o di alienazione. Essa dunque risulta quanto mai opportuna per chiarire l’ambito di dette verifiche e, di conseguenza, anche per perseguire gli abusi”.

1.1 Ciò premesso, deve osservarsi che la definizione di “stato legittimo” introdotta dal legislatore regionale nella legge n. 18 del 2018 si discosta da quella di cui all’articolo 9-bis, comma 1-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, in particolar modo nella parte in cui prevede che lo stato legittimo debba desumersi dalle informazioni catastali di primo impianto o da altri documenti probanti, e dal titolo abilitativo dell’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi abilitanti interventi parziali, per gli “immobili realizzati in un’epoca nella quale la legge non imponeva, per l’attività edilizia nella porzione di territorio interessata, l’acquisizione di titolo abilitativo edilizi”, laddove il d.P.R. n. 380 del 2001 prevede invece che il ricorso a tali elementi probatori valga per “gli immobili realizzati in un’epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio”.

La definizione di “stato legittimo” adottata dalla Regione si discosta da quella statale, perché prende in considerazione, al fine dell’accertamento dello “stato legittimo” dell’immobile, i soli obblighi di munirsi di titolo edilizio previsti dalla legge, e non anche gli obblighi previsti, prima del 1967 o del 1942 (secondo quanto subito si chiarirà), dallo strumento urbanistico.

Come è noto, infatti, l’articolo 31 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 stabiliva, al primo comma, che “Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l’aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell’art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del comune”. Successivamente, l’articolo 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. “legge ponte”) ha novellato l’articolo 31 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, mediante l’introduzione dell’obbligo generalizzato di munirsi della licenza edilizia per tutte le trasformazioni edificatorie dei suoli eseguite nell’intero territorio comunale.

Dalla suddetta disposizione deriva che, per le costruzioni

realizzate prima dell'entrata in vigore della novella del 1967, la licenza edilizia non fosse richiesta, salvo che l'opera ricadesse nel centro abitato o nelle zone di espansione. Deve, tuttavia, tenersi presente che, secondo l'orientamento della giurisprudenza, ai fini della valutazione dello stato legittimo dell'immobile devono essere presi in considerazione anche gli obblighi di munirsi di licenza edilizia contenuti nei regolamenti edilizi comunali (per quest'ultimo profilo v. Cons. Stato, Sez. VI, 7 agosto 2015, n. 3899; Id., Sez. IV, 21 ottobre 2008, n. 5141; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 9 gennaio 2017, n. 37). Questi ultimi, infatti, avevano in molti casi già introdotto un obbligo generalizzato di licenza edilizia persino prima della legge n. 1150 del 1942 (è questo il caso soprattutto delle grandi città).

Detto in altri termini, anche prima che intervenisse la citata legge del 1967, che ha generalizzato l'obbligo di munirsi del titolo edilizio, era in alcuni casi richiesto, ai fini dell'edificazione, il rilascio del titolo edilizio. Non a caso, il legislatore statale fa riferimento "agli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio", senza richiedere che la necessità del titolo edilizio fosse prevista dalla legge, ma dando rilievo anche agli obblighi posti dai regolamenti edilizi.

L'effetto della disposizione regionale è, quindi, quello di estendere la nozione di immobili legittimamente realizzati, prevista dal legislatore statale, includendovi le costruzioni realizzate prima del 1967 fuori dai centri abitati e dalle zone di espansione, anche nei comuni per i quali l'obbligo generalizzato di munirsi del titolo edilizio vigeva già prima di quella data.

Orbene, la definizione di cosa debba intendersi per immobile legittimamente realizzato costituisce principio fondamentale della materia di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni del «governo del territorio», vincolando così la legislazione regionale di dettaglio.

Conseguentemente, la disposizione regionale, nella misura in cui si discosta da quella nazionale, risulta in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per violazione dei principi fondamentali statali in materia di governo del territorio di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, che funge da parametro interposto.

1.2 La Regione, modificando la nozione di stato legittimo, incide anche sul trattamento sanzionatorio degli illeciti urbanistici, materia questa parimenti esclusa dalla potestà regionale. Effetto della norma è, infatti, quello di determinare un effetto di sanatoria di illeciti edili non sanabili in base alla disciplina statale.

La Corte costituzionale ha invero già ascritto alla materia "governo del territorio" la disciplina attinente alla sanzione della demolizione di opere e interventi edili abusivi, nella quale lo Stato ha il potere di dettare i principi fondamentali (Corte cost.

sentenza n. 233 del 2015).

In tale occasione la Corte ha altresì rimarcato che “Nell’ambito della materia di competenza concorrente governo del territorio ... spetta al legislatore statale la scelta sull’an, sul quando e sul quantum della sanatoria, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l’articolazione e la specificazione di tali disposizioni”.

Più di recente, la Corte ha ascritto il contenuto precettivo dell’art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 ai principi fondamentali della materia “governo del territorio”, in quanto “L’aver previsto che, a fronte delle violazioni più gravi della normativa urbanistico - edilizia - quali sono la realizzazione di opere in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso - si debba fare luogo, da parte dello stesso responsabile dell’abuso o, in difetto, del Comune che abbia perciò acquisito il bene, alla demolizione dell’opera abusiva, esprime una scelta fondamentale del legislatore statale. Quest’ultimo, in considerazione della gravità del pregiudizio recato all’interesse pubblico dai menzionati abusi, ha inteso imporre la rimozione - e, con essa, il ripristino dell’ordinato assetto del territorio - in modo uniforme in tutte le Regioni” (sentenza n. 140 del 2018).

Le Regioni non possono pertanto eludere l’obbligo di demolizione imposto dalla legge statale, atto che, come evidenziato dal Giudice amministrativo, “per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell’abuso” (Adunanza plenaria 17 ottobre 2017, n. 9).

D’altro canto, è evidente che non è ipotizzabile disciplinare in modo diverso nelle varie Regioni la nozione di immobile legittimamente realizzato, essendo evidente l’esigenza di uniforme applicazione di tale nozione, la quale – per le sue ricadute, anche in termini di liceità degli interventi di rigenerazione urbana – non può che attenere ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati sull’intero territorio nazionale.

Ne consegue che la disposizione regionale in questione contrasta, altresì, con l’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per violazione dei principi fondamentali statali in materia di governo del territorio di cui agli articoli 9-bis e 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 che fungono da parametri interposti, nonché dell’art. 117, secondo comma, lett. m) Cost, considerato che l’uniforme applicazione del regime sanzionatorio degli illeciti edilizi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

2. L’articolo 5 della legge regionale in esame sostituisce l’articolo 3 della legge regionale n. 16 del 2018.

2.1 L'articolo 3, come riscritto, anzitutto prevede, al comma 1, che "Le disposizioni del presente capo si applicano agli immobili legittimamente realizzati e alle relative aree di pertinenza esistenti alla data di approvazione della presente legge, fatte salve le limitazioni di cui all'articolo 11 e legittimi, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera d bis), all'atto della presentazione della domanda di intervento di riuso e di riqualificazione".

Il Capo in questione reca "Misure per il riuso e la riqualificazione edilizia".

Prima della anzidetta riscrittura, l'articolo 3 della legge regionale n. 16 del 2018 prevedeva che gli interventi di riuso e di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente – attraverso interventi di ristrutturazione con ampliamento, di demolizione e successiva ricostruzione con ampliamento e di sostituzione edilizia con ampliamento, finalizzati a migliorare la qualità architettonica, statica, energetica e igienico-funzionale dei singoli manufatti – fossero consentiti su edifici legittimamente realizzati o per i quali risultava essere stato rilasciato titolo abilitativo edilizio in sanatoria alla data di presentazione della richiesta di intervento (ai sensi degli articoli 36 e 37 del d.P.R. n. 380 del 2001), localizzati in ambiti di territorio urbanizzato e serviti dalle opere di urbanizzazione primaria o in territorio agricolo purché con destinazione d'uso coerente con la destinazione d'uso propria ammessa dal piano regolatore generale (PRG) vigente in tale ambito.

Evidente è dunque che la modifica portata dall'articolo 5 abbia inciso sull'ambito di applicazione delle disposizioni in esame, in particolar modo ampliandolo.

Se, infatti, prima di tale modifica gli interventi in questione risultavano consentiti unicamente su edifici legittimamente realizzati o per i quali risultava essere stato rilasciato titolo abilitativo edilizio in sanatoria (il cui rilascio, come noto, richiede che l'opera eseguita risulti conforme oltreché alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda, a quella vigente al momento della realizzazione della stessa, la cd. doppia conformità) alla data di presentazione della richiesta di intervento, attualmente gli stessi risultano consentiti, oltreché sui predetti edifici, anche su quelli oggetto di condono (ossia su immobili non conformi alla normativa urbanistica ed edilizia secondo il parametro della doppia conformità).

E, tanto, in virtù del richiamo dell'articolo 3, comma 1, agli "... immobili...legittimi, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera d bis". Il riferimento è, dunque, alla definizione di "edifici o parti di edifici legittimi", come visto introdotta nell'ambito della legge n. 16 del 2018 dall'articolo 3, comma 2 della legge di cui all'oggetto.

Il comma 2 del riscritto articolo 3 prevede poi che "Ai fini del riuso e della riqualificazione degli immobili di cui al comma 1 si rinvia a

quanto previsto:

- a) dal PPR, dai piani territoriali e dai piani regolatori generali, nonché dai loro strumenti attuativi;
- b) dall'articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106;
- c) dall'articolo 14, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 per gli interventi di ristrutturazione edilizia;
- d) dalle disposizioni di cui al presente capo, come previsto al comma 5".

Fra le altre cose, dunque, si rinvia per il riuso e la riqualificazione degli "immobili...legittimi, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera d-bis", comprendenti – secondo quanto illustrato – anche quelli oggetto di condono – alla disciplina di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 70 del 2011. Il riferimento è, in sostanza, alla normativa del c.d. "secondo piano casa", di cui all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011 (c.d. "decreto Sviluppo"). Tale richiamo, tuttavia, è soltanto formale, in quanto, estendendo l'ambito di applicazione delle premialità edilizie anche agli immobili oggetto di condono, la legge regionale configge manifestamente con la disposizione statale di principio.

Come rilevato dalla Corte costituzionale, "l'articolo 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011, nel tradurre in legge dello Stato l'intesa raggiunta il 1° marzo 2009 tra Governo, Regioni ed enti locali, affida alle Regioni il compito di approvare leggi finalizzate a incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti e di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione o da rilocalizzare, anche alla luce dell'esigenza di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili.

Tali finalità possono essere perseguitate anche mediante l'approvazione di leggi che prevedano interventi di demolizione e ricostruzione con il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva come misura premiale, con la delocalizzazione delle volumetrie in aree diverse, con le modifiche di destinazione d'uso (sempre che si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari) e con le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

Tali interventi – precisa l'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011 – non possono riferirsi a edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta, «con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria». È la stessa previsione della legge statale a chiarire la portata del divieto di beneficiare delle premialità volumetriche con riguardo agli immobili abusivi. Questo divieto non opera solo quando sia stato rilasciato il titolo edilizio in sanatoria.

Tale nozione si deve interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la ratio della normativa in esame.

Il titolo in sanatoria, che rileva agli effetti della concessione di premialità volumetrica, differisce dal condono valorizzato dal legislatore regionale.

Mentre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto).

A favore dell'interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative" (Corte costituzionale n. 24 del 2022).

Evidente è dunque come il combinato disposto dei commi 1 e 2, lettera b), dell'articolo 3 e comma 1, lettera d-bis) dell'articolo 2 consenta di applicare le disposizioni del cd. "secondo piano casa" anche agli edifici oggetto di condono.

Da qui, la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'art. 5, comma 10, del decreto-legge n. 70 del 2011.

2.2 Ancora, il comma 3 dell'articolo 3 della legge regionale n. 16 del 2018, come riscritto dall'articolo 5 della legge regionale in esame, prevede che, limitatamente ai casi di cui al comma 2, lettera b), il rilascio del permesso di costruire è subordinato alla deliberazione comunale che dichiara, fra le altre cose :"3.

Limitatamente ai casi di cui al comma 2, lettera b) [ossia gli interventi di cui al c.d. secondo piano casa, disciplinato dall'articolo 5 del decreto legge n. 70 del 2011], il rilascio del permesso di costruire è subordinato alla deliberazione comunale che dichiara:

- a) l'interesse pubblico dell'iniziativa in progetto. L'effettiva riqualificazione integra l'interesse pubblico ove rimuova, relativamente a edifici degradati o con funzioni incongrue o dismessi, anche mediante il mutamento di destinazioni d'uso, condizioni di degrado sociale, edilizio, economico, anche singolarmente intese;
- b) il corretto inserimento dell'intervento nel contesto urbano;
- c) l'eventuale attribuzione di volume o superficie premiale, espressa applicando i parametri di cui alla normativa locale;
- d) l'eventuale delocalizzazione di superficie o volume, in tutto o in

parte, in area o aree diverse, purché non caratterizzate da inedificabilità assoluta. La dotazione delocalizzata può aggiungersi a quella esistente o prevista dalla disciplina urbanistica vigente; e) gli interventi eventualmente necessari per conseguire l'armonizzazione architettonica e paesaggistica rispetto al contesto edificato, con facoltà di concedere, previa motivazione, premialità anche maggiori rispetto a quelle di cui alla lettera c). Fatto salvo quanto previsto dalla deliberazione del consiglio comunale, trova applicazione la disciplina prevista dal PRG vigente nel comune”.

La disposizione attribuisce quindi ai Comuni il potere di concedere, per gli interventi del c.d. secondo piano casa, volumetrie premiali, nonché di consentire la delocalizzazione di superfici e volumi, stabilendo autonomamente le modalità di corretto inserimento di tali interventi - di rilevante impatto - nel contesto territoriale.

Deve rilevarsi, peraltro, che una delibera consiliare può dettare previsioni in contrasto con la disciplina dettata dal vigente PRG e prevalenti rispetto a essa (in quanto la lettera e prevede l'applicazione del PRG soltanto “Fatto salvo quanto previsto dalla deliberazione del consiglio comunale”), e ciò a prescindere dalla circostanza che lo stesso PRG sia adeguato o meno al PPR. Inoltre, con tale delibera il Comune è investito di veri e propri poteri di pianificazione paesaggistica, dovendo stabilire autonomamente “gli interventi eventualmente necessari per conseguire

l'armonizzazione architettonica e paesaggistica rispetto al contesto edificato, con facoltà di concedere, previa motivazione, premialità anche maggiori rispetto a quelle di cui alla lettera c)”.

Orbene, evidente è come per tal via venga a configurarsi, sebbene indirettamente, una violazione del PPR adottato dalla Regione d'intesa con il Ministero della Cultura, amministrazione statale preposta alla tutela dei valori paesaggistici. E, tanto, nonostante la previsione di cui all'articolo 1, comma 2 della legge regionale n. 16 del 2018, che prevede come “2. Al fine di limitare il consumo di suolo e riqualificare la città esistente, aumentare la sicurezza statica dei manufatti, le prestazioni energetiche degli stessi, favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato, la Regione promuove interventi di riuso e di riqualificazione degli edifici esistenti, interventi di rigenerazione urbana e il recupero dei sottotetti e dei rustici, nel rispetto delle disposizioni 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 del piano paesaggistico regionale (PPR)”.

Il Ministero per i beni e le attività culturali, oggi Ministero della cultura, ha sottoscritto con la Regione Piemonte l'Accordo sul Piano paesaggistico del 14 marzo 2017, stipulato ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Codice di settore, ai fini dell'approvazione del piano paesaggistico d'intesa tra le parti. Il PPR della Regione Piemonte è stato poi approvato, all'esito del

processo di co-pianificazione avviato con lo Stato, con D.C.R. 233-35836 del 3 ottobre 2017.

Con Decreto del Presidente della Giunta regionale del 22 marzo 2019, n. 4/R è stato poi adottato il Regolamento regionale attuativo del Piano paesaggistico regionale (PPR), in vigore dal 12 aprile 2019, il quale disciplina, fra le altre cose, l'adeguamento al PPR degli strumenti di pianificazione, in attuazione di quanto sul proposito previsto dall'articolo 145 del Codice di settore. Al momento, solo pochi Comuni hanno concluso le procedure di adeguamento dei propri PRG al PPR. Per i restanti, si applica la disciplina transitoria prevista dal citato regolamento, la quale comunque prevede che sino all'adeguamento, le previsioni dei PRG vigenti alla data di entrata in vigore del PPR si attuano con le modalità, dirette o indirette, previste dal PRG stesso, purché non in contrasto con le disposizioni cogenti e immediatamente prevalenti del PPR.

D'altronde, è noto come l'articolo 143, comma 9 del Codice di settore preveda espressamente che "A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici.".

In una Regione in cui – come è avvenuto in Piemonte – sia stato approvato il Piano paesaggistico regionale, gli strumenti urbanistici comunali devono essere conformati o adeguati non solo alle prescrizioni d'uso contenute nel piano paesaggistico (immediatamente conformative degli usi del territorio), ma anche alle disposizioni di indirizzo e di direttiva contenute nello stesso piano (che spetta alla pianificazione urbanistica declinare in concreto e attuare).

Come evidenziato dal Giudice amministrativo, "In un certo senso, il rapporto che intercorre tra gli strumenti di pianificazione paesistica e i piani urbanistici, è simile a quello che caratterizza il rapporto tra le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio (ambito "trasversale" riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato) e quelle delle Regioni nella materia di loro specifica attribuzione" (Cons. Stato, Sez. IV, 8 luglio 2019, n. 4778). Conseguentemente, derogando alla pianificazione urbanistica, viene ad essere menomata l'attuazione delle direttive contenute nel piano paesaggistico, alle quali gli strumenti urbanistici devono essere conformati. Anche sotto questo profilo si realizza, quindi, una indiretta deroga alla pianificazione paesaggistica.

Al riguardo, deve sottolinearsi che la modifica del piano paesaggistico è da ritenere ammissibile esclusivamente mediante una nuova pianificazione, che tenga conto degli specifici contesti territoriali. La previsione per legge di norme generali e astratte che consentono indiscriminatamente interventi di rilevante impatto sul territorio, senza una valutazione in concreto, si pone radicalmente in contrasto con i principi richiamati. La tutela

paesaggistica viene, infatti, a essere gravemente menomata, perché limitata alle singole decisioni che, caso per caso, gli organi amministrativi preposti dovranno assumere nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice. Da ciò deriva che le trasformazioni del territorio vincolato, estrapolate dalla necessaria cornice costituita dal piano paesaggistico, dovranno essere valutate al di fuori del quadro d'insieme costituito dalle regole del piano e degli strumenti urbanistici, come invece prescritto dal legislatore nazionale. Costituisce assunto pacifico quello per cui il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha assegnato dunque al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono infatti l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (cfr. Corte cost. n. 180 del 2008).

Si tratta di una scelta di principio la cui validità e importanza è già stata affermata più volte dalla Corte costituzionale, in occasione dell'impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei Comuni e delle Regioni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovra comunale, definito d'intesa tra lo Stato e la Regione. La Corte ha, infatti, affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte cost. n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica "è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale" (Corte cost., n. 182 del 2006; cfr. anche la sentenza n. 272 del 2009).

La deroga al piano paesaggistico comporta la violazione del principio di gerarchia dei piani, di cui all'art. 143, comma 9, e all'art. 145, commi 3 e 4, del Codice, che pone il piano paesaggistico al vertice della pianificazione, sancendone il ruolo di "costituzione del territorio", come tale destinato a prevalere su qualsivoglia piano, programma o progetto nazionale o regionale di sviluppo economico (cfr. ancora l'art. 145, comma 3).

Il principio di gerarchia dei piani trova fondamento negli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice, che prevedono: "A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A

far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici” (art. 143, comma 9) e che “Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell’adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette” (art. 145, comma 3).

Il comma 4 del richiamato art. 145 a sua volta stabilisce che “I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo.”.

Deve, inoltre, tenersi presente che l’articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, che detta i limiti al c.d. piano casa e che ha valenza di principio inderogabile (cfr. Corte cost. n. 217 del 2020), fa espressamente salve le “disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio”, ossia l’intero sistema ordinamentale della tutela, incluse le previsioni ora richiamate. La prevalenza delle norme di tutela paesaggistica e in particolare di quelle del piano paesaggistico sulle disposizioni regionali urbanistiche trova costante affermazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha da tempo affermato l’illegittimità delle norme regionali che prevedano il rilascio di titoli edilizi in deroga alla pianificazione paesaggistica. Si è, infatti, sottolineato che “Il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce (...), con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio – sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire – secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale” e che “È importante sottolineare che l’eventuale scelta della regione (...) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come

descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente” (Corte cost. n. 11 del 2016).

Anche di recente, la Corte ha ribadito che “la circostanza che la Regione sia intervenuta a dettare una deroga ai limiti per la realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio esistente, sia pure con riguardo alle pertinenze, in deroga agli strumenti urbanistici, senza seguire l’indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l’adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, delinea una lesione della sfera di competenza statale in materia di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», che si impone al legislatore regionale, sia nelle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2016) che a quelle a statuto ordinario come limite all’esercizio di competenze primarie e concorrenti” (Corte cost. n. 86 del 2019). Come pure evidenziato, “Quanto detto non vanifica le competenze delle regioni e degli enti locali, «ma è l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull’intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali» (sentenza n. 182 del 2006; la medesima affermazione è presente anche nelle successive sentenze n. 86 del 2019, n. 68 e n. 66 del 2018, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014)” (Corte cost. n. 240 del 2020).

Anche il Giudice Penale ha recentemente posto un punto fermo riguardo alla prevalenza dei piani paesaggistici sulle normative regionali concernenti il c.d. piano casa, ribadendo il principio giurisprudenziale della inderogabilità della disciplina del piano paesaggistico (Cass. pen., Sez. III, 11 maggio 2020, n. 14242). In sostanza, costituisce assunto pacifico quello per cui il legislatore nazionale, nell’esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono infatti l’inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l’immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (cfr. Corte cost. n. 180 del 2008).

La Regione, con l’estensione di norme derogatorie e straordinarie, destinate ad applicarsi anche con riferimento ai beni paesaggistici in difformità alle prescrizioni d’uso stabilite dal Piano, nonché agli indirizzi e alle direttive contenute nel Piano stesso, determina

surrettiziamente l'effetto di operare una pianificazione ex lege che non tiene conto dei valori paesaggistici, ponendosi al di fuori della necessaria condivisione con lo Stato.

Al riguardo, la Corte ha riconosciuto la prevalenza dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, rimarcando che: "Come questa Corte ha avuto modo di affermare anche di recente con la sentenza n. 367 del 2007, sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. In definitiva, si «tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti» (così la citata sentenza n. 367 del 2007). Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro», prevalendo, comunque, «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 182 del 2006). È in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della "gerarchia" degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004" (sentenza n. 180 del 2008).

Mediante la disposizione in esame, la Regione Piemonte disconosce invece il ruolo preminente del piano paesaggistico, dettando norme unilaterali che prevedono la realizzazione di interventi edili, con premialità volumetriche "incentivanti" in deroga agli strumenti urbanistici, nonostante la co- pianificazione costituisca un principio inderogabile posto dal Codice (Corte cost. n. 240 del 2020).

La deroga alla pianificazione paesaggistica appare, in sé contradditoria, e quindi irragionevole e contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione. Da una parte, infatti, la Regione ha approvato il piano paesaggistico e dall'altra reitera ed anzi amplia la portata di disposizioni eccezionali derogatorie al piano stesso, al di fuori della necessaria cornice pianificatoria inderogabile e cogente per gli strumenti urbanistici.

Alla luce di tutto quanto sopra illustrato, emerge dunque la violazione dell'articolo 9 e dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, nonché degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

2.2.1 La disposizione regionale in esame, inoltre, costituisce il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di

fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'approvazione del piano paesaggistico regionale.

Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione "deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni", atteso che "la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti" (così in particolare, tra le tante, Corte cost. n. 31 del 2006). In particolare, la Corte ha chiarito che "Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto" (così ancora la sentenza da ultimo richiamata). La scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone, pertanto, in contrasto anche con il predetto principio di leale collaborazione (cfr., con riferimento alla leale collaborazione ai fini della pianificazione paesaggistica, Corte cost. n. 240 del 2020).

3. L'articolo 7 sostituisce l'articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2018.

L'articolo 5, prima di tale modifica, disciplinava gli interventi di sostituzione edilizia, inoltre prevedendo la possibilità, per i comuni, di consentire, al ricorrere delle condizioni ivi previste, determinati incrementi volumetrici.

L'articolo 5, come sostituito, riprende invece ora, sostanzialmente, il contenuto dell'articolo 4 della legge n. 16 del 2018, riguardante gli interventi di ristrutturazione edilizia con ampliamento, questo abrogato dall'articolo 6 della legge regionale di cui all'oggetto, modificando, tuttavia, la misura degli incrementi volumetrici ivi previsti.

In particolare:

- il comma 2 prevede che per gli edifici o parti di essi, con destinazioni totalmente o in parte residenziale o turistico-ricettiva o direzionale, previste dal PRG vigente alla data di presentazione della richiesta, sono ammessi interventi di ristrutturazione edilizia con diversa volumetria per la realizzazione di un ampliamento fino ad un massimo del 25 per cento della superficie o del volume legittimamente esistente (prima era del 20 per cento), calcolati secondo quanto previsto dal regolamento edilizio o dal PRG vigente;

- il comma 3 stabilisce che per gli edifici con destinazione, totalmente o in parte, produttiva, industriale, logistica o artigianale prevista dal PRG vigente alla data di presentazione della richiesta, sono ammessi interventi di ristrutturazione edilizia con un incremento massimo del 20 per cento della superficie coperta esistente o del volume esistente o della superficie lorda

esistente, calcolati secondo quanto previsto dal regolamento edilizio o dal PRG vigente, fino ad un incremento massimo di 2.000 metri quadrati (prima era 1000 metri quadrati), che può essere realizzato in soluzione unitaria con l'unità immobiliare principale o come autonomo organismo edilizio all'interno dell'ambito di pertinenza aziendale;

- il comma 4 prevede che per gli edifici con destinazione, totalmente o in parte, commerciale prevista dal PRG vigente alla data di presentazione della richiesta, con l'esclusione di tutte le grandi e medie strutture di vendita di tipologia superiore rispetto a quelle previste come compatibili dalla normativa regionale in materia, sono ammessi interventi di ristrutturazione edilizia con diversa volumetria per la realizzazione di un ampliamento fino ad un massimo del 20 per cento della superficie o del volume esistenti, calcolati secondo quanto previsto dal regolamento edilizio o dal PRG vigente;
- il comma 5 prevede poi che: "La premialità di cui ai commi 2, 3 e 4 è aumentata del 10 per cento se la superficie di suolo impermeabilizzata esistente alla data di entrata in vigore della presente legge, riferita all'intero lotto d'intervento, è ridotta almeno del 20 per cento e trasformata in superficie permeabile, secondo quanto definito all'articolo 2. Fermo restando la riduzione di almeno il 20 per cento di suolo impermeabilizzato esistente, la premialità è altresì aumentata del 20 per cento se si determina un aumento delle superfici da destinare a spazi pubblici o di interesse pubblico";
- ancora, il comma 6 prevede che "Al fine di incentivare la demolizione selettiva delle opere e dei manufatti di edilizia, in coerenza con l'obiettivo comunitario di cui all'articolo 6 della direttiva 98/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e con le disposizioni nazionali e regionali in materia, la premialità di cui ai commi 2, 3 e 4 è aumentata del 5 per cento se i materiali prodotti dalla demolizione vengono avviati ad operazioni di recupero, secondo i criteri definiti con deliberazione della Giunta regionale, previo parere della competente commissione consiliare";
- il comma 7 stabilisce poi che "La premialità di cui al comma 2 è altresì aumentata del 5 per cento se per la realizzazione degli interventi previsti dal presente articolo sono richiesti interventi di bonifica del suolo; i parametri tecnici necessari ai fini della determinazione della premialità sono stabiliti con il provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 10, comma 6, previo parere della competente commissione consiliare";
- ancora, il comma 9 prevede che: "Gli interventi di cui ai commi precedenti possono superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici e possono:
 - a) comportare l'incremento o il decremento del numero di unità immobiliari sottoposte a ristrutturazione edilizia;
 - b) superare le densità fondiarie stabilite dall'articolo 7 del decreto

del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765);

c) superare l'altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici fino alla quantità necessaria per sopraelevare il fabbricato di un piano”.

Orbene, l'articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2018, come sostituito dall'articolo 7 della legge regionale in esame presenta plurimi profili d'illegittimità.

3.1 Anzitutto, occorre rilevare che l'articolo in questione consente che gli interventi ivi previsti vengano attuati in deroga al Piano paesaggistico regionale (per la ricostruzione del quadro pianificatorio si rinvia a quanto sopra illustrato al punto 2.2). I commi 2, 3 e 4 prevedono - rispettivamente - incrementi volumetrici per gli interventi di ristrutturazione riguardanti gli edifici o parti di essi, con destinazioni totalmente o in parte residenziale o turistico-ricettiva o direzionale, gli edifici con destinazione, totalmente o in parte, produttiva, industriale, logistica o artigianale e gli edifici con destinazione, totalmente o in parte, commerciale. I predetti commi non fanno alcuno richiamo al rispetto delle previsioni del PPR, limitandosi a prevedere che “tali interventi devono essere coerenti con le eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici di conservazione e salvaguardia dei caratteri insediativi, architettonici di valore storico-artistico, paesaggistico o documentario”.

Conseguentemente:

- laddove il piano urbanistico comunale non si sia ancora conformato al piano paesaggistico, quest'ultimo strumento viene nella sostanza a essere derogato; e ciò, in quanto, i parametri previsti dalla Regione si impongono, anche se non coerenti con gli indirizzi e le direttive del piano paesaggistico, mentre le valutazioni inerenti alla tutela vengono rimesse esclusivamente all'apprezzamento dei comuni, i quali si sostituiscono, quindi, al PPR;

- laddove invece il piano urbanistico risulti conformato, sono fatte salve solo quelle prescrizioni per le quali, non è noto in base a quale parametro, sia ritenuta (dai Comuni, e non dallo Stato e dalla Regione, che hanno approvato la pianificazione paesaggistica) una diretta finalizzazione a esigenze di tutela.

Epperò il piano paesaggistico risulta in toto volto a questa finalità e la declinazione dello stesso negli strumenti urbanistici comporta la fissazione della complessiva disciplina d'uso degli ambiti tutelati. In altri termini, gli standard urbanistici e i parametri

edili, incluse le altezze degli edifici, sono sempre finalizzati anche a esigenze di tutela, e tuttavia la legge regionale ne prevede la derogabilità.

La deroga alla pianificazione paesaggistica appare, inoltre, in sé contradditoria, e quindi irragionevole e contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione. Da una parte, infatti, la Regione ha approvato il piano paesaggistico e dall'altra reitera ed anzi amplia la portata di disposizioni eccezionali derogatorie al piano stesso, al di fuori della necessaria cornice pianificatoria inderogabile e cogente per gli strumenti urbanistici.

Alla luce di quanto sopra illustrato, emerge dunque la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni sopra illustrate (punto2.2)

3.2 In ragione di quanto previsto dal citato comma 9 dell'articolo 5 – come sostituito dall'articolo 7 della legge regionale di cui all'oggetto – inoltre , viene scardinato il principio fondamentale in materia di governo del territorio – sotteso all'intero impianto della legge urbanistica n. 1150 del 1942, in particolare a seguito delle modifiche apportatevi dalla legge n. 765 del 1967 – secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

In particolare, costituiscono principi fondamentali in materia di governo del territorio, che si impongono alla potestà legislativa concorrente spettante in materia alle Regioni a statuto ordinario, quelli posti dall'articolo articolo 41-quinquies della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150; articolo aggiunto dall'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765.

Con le disposizioni ora richiamate, il legislatore statale ha infatti stabilito:

(i) che tutto il territorio comunale debba essere pianificato e che, dunque, ogni intervento di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio debba inserirsi nel quadro dello strumento urbanistico comunale;

(ii) che “In tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.” (ottavo comma) e che “I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per

l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima” (nono comma); disposizione, quest'ultima, che ha trovato puntuale attuazione con l'emanazione del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante “Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765”.

In questo quadro, il legislatore nazionale ha previsto che la possibilità di assentire interventi in deroga alla pianificazione urbanistica sia ammessa soltanto in forza di una decisione assunta, caso per caso, a livello locale, sulla base di una ponderazione di interessi che tenga conto del contesto territoriale (cfr. articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 luglio 2001, n. 380).

Posta la predetta cornice di principio, non è consentito alle Regioni introdurre deroghe generalizzate ex lege alla pianificazione urbanistica e agli standard urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, tanto più laddove tali deroghe generalizzate assumano carattere stabile nel tempo. Una tale opzione normativa viene, infatti, a snaturare del tutto la funzione propria della pianificazione urbanistica e degli standard fissati a livello statale, volti ad assicurare l'ordinato assetto del territorio.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 219 del 2021, ha invero sottolineato come il potere di pianificazione urbanistica “non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio [...], ma è rivolto anche alla realizzazione contemperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti”.

La stessa normativa sul piano casa escludeva la possibilità di derogare al d.m. n. 1444 del 1968.

In particolare, “la prima norma legislativa statale sul “piano casa” (art. 11 del d.l. n. 112 del 2008) non contemplava la possibilità che gli ampliamenti consentiti derogassero al d.m. n. 1444 del 1968 e, coerentemente, tale possibilità non risultava neppure dall'intesa del 1° aprile 2009. Nemmeno nella seconda disciplina statale sul “piano casa” (art. 5 del d.l. n. 70 del 2011) si ritrova alcun cenno alla derogabilità del d.m. n. 1444 del 1968; anzi, il comma 11 dell'art. 5 tiene «fermo il rispetto degli standard urbanistici», con chiaro riferimento al citato decreto.

L'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 è stato poi oggetto di interpretazione ad opera dell'art. 1, comma 271, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», secondo cui «[I]e previsioni e le agevolazioni previste

dall'articolo 5, commi 9 e 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, si interpretano nel senso che le agevolazioni incentivanti previste in detta norma prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi, fermi i limiti di cui all'articolo 5, comma 11, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 70 del 2011». Da un lato, dunque, il legislatore statale ha avvertito la necessità di affermare espressamente la possibilità di derogare – nell'ambito del “piano casa” – agli strumenti urbanistici, dall'altro tale deroga è stata limitata ad essi, senza alcuna estensione alle norme statali (anzi, il limite di cui al citato art. 5, comma 11, è stato tenuto fermo)” (in questi termini Corte Cost. n. 217 del 2020).

Orbene, se tanto è stato previsto con riferimento alla normativa del piano casa, che si qualifica per il suo carattere straordinario e derogatorio, a maggior ragione deve ritenersi valevole con riferimento a disposizioni regionali, quale quella in questione, che introducono deroghe generalizzate alla pianificazione urbanistica, in assenza di copertura di una norma statale.

È pertanto violato anche l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011.

3.3 L'articolo 5, della legge regionale n. 16 del 2018, come sostituito dall'articolo 7 della legge regionale in esame, costituisce inoltre il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'approvazione del piano paesaggistico regionale. Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione “deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni”, atteso che “la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti” (così in particolare, tra le tante, Corte cost. n. 31 del 2006). In particolare, la Corte ha chiarito che “Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto” (così ancora la sentenza da ultimo richiamata). La scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone, pertanto, in contrasto anche con il predetto principio di leale collaborazione (cfr., con riferimento alla leale collaborazione ai fini della pianificazione paesaggistica, Corte cost. n. 240 del 2020).

4. L'articolo 8 apporta modifiche e integrazioni all'articolo 6 della legge regionale n. 16 del 2018, recante "Norme per il recupero dei sottotetti".

4.1. In particolare il comma 1 sostituisce il comma 1 del citato articolo 6 con il seguente:

"1. Il recupero del sottotetto è consentito purché esistente alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché legittimo all'atto della presentazione della domanda di intervento. Per gli edifici realizzati dopo tale data, il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione. Il sottotetto può essere recuperato, in coerenza con le destinazioni d'uso compatibili o complementari con quelle degli edifici interessati previste dal PRG vigente, nel rispetto dei requisiti tecnici e igienico sanitari richiesti dalle rispettive normative di settore.".

Prima di tale modifica, il comma in esame era formulato nei seguenti termini:

"1. Il recupero del sottotetto è consentito purché ne risulti la legittima realizzazione alla data di entrata in vigore della presente legge; il sottotetto realizzato successivamente è recuperabile ai sensi della presente legge trascorsi tre anni dalla realizzazione oppure ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimizzazione. Il sottotetto può essere recuperato, in coerenza con le destinazioni d'uso compatibili o complementari con quelle degli edifici interessati previste dal PRG vigente, nel rispetto dei requisiti tecnici e igienico sanitari richiesti dalle rispettive normative di settore".

In virtù della trascritta modifica, dunque, viene a essere consentito anche il recupero di sottotetti non ancora esistenti all'atto della presentazione della domanda di intervento, una volta decorsi tre anni dalla realizzazione degli stessi. L'effetto è quello di ampliare il novero delle ipotesi in cui è configurabile un sottotetto suscettibile di recupero abitativo. Tale ampliamento risulta del tutto irragionevole, non potendosi predicare alcuna esigenza di "recupero" rispetto a sottotetti non ancora esistenti. Il comma 6 dell'articolo 8 sostituisce, inoltre, il comma 7 dell'articolo 6 con il seguente:

"7. Il recupero dei sottotetti esistenti è sempre ammesso indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dal PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati".

Anche questa disposizione configge con la normativa statale, La disposizione risulta infatti incompatibile con l'articolo 117, terzo comma, Cost. "governo del territorio, per contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 5, comma 13, del D.L. n. 70 del 2011, che ammette per gli interventi del cd. "piano casa", nelle Regioni a statuto ordinario, sino all'entrata in vigore della normativa

regionale il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici “ai sensi dell’articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”.

Difatti, l’articolo 14 del TUE, al comma 3, stabilisce che “3. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d’uso ammissibili, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444”.

La Corte costituzionale, proprio in relazione all’articolo 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, ha infatti precisato che il regime dei titoli abilitativi per le categorie dei vari interventi edilizi costituisce principio fondamentale della materia di legislazione concorrente «governo del territorio» e vincola così la legislazione regionale di dettaglio. Risulta altresì violato il principio fondamentale nella materia “governo del territorio” contenuto negli articoli 2-bis, commi 1 e 1-bis del d.P.R. n. 380 del 2001.

La disposizione regionale in esame prevede, inoltre, che il recupero dei sottotetti possa avvenire sostanzialmente in deroga agli indici e ai parametri urbanistici ed edilizi previsti dal PRG e dagli strumenti attuativi.

In altri termini, con riferimento ai sottotetti ricadenti in ambiti paesaggisticamente tutelati, la legge regionale sottrae la disciplina degli interventi alla sede propria del piano paesaggistico.

La deroga sistematica e generalizzata agli strumenti urbanistici comporta, inoltre, la violazione anche dei principi, già sopra richiamati, concernenti la generale necessità di pianificazione del territorio e il rispetto degli standard urbanistici.

D’altronde, la stessa Corte costituzionale, nel pronunciarsi in ordine a una censura sollevata nei confronti di una previsione regionale che mirava a estendere l’ambito oggettivo degli interventi di recupero dei sottotetti, l’ha respinta, sul presupposto che, in quella fattispecie, non vi fosse alcuna deroga alle previsioni del piano paesaggistico regionale e alla normativa dettata dal d.lgs. n. 42 del 2004 (Corte cost. n. 24 del 2022). Deroga che invece ricorre espressamente nel caso di specie. Come innanzi visto, difatti, la norma in esame prevede che il recupero dei sottotetti esistenti è sempre ammesso indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dal PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati.

È noto, tuttavia, l’obbligo di conformazione esistente degli strumenti urbanistici al PPR.

In particolare, in una Regione in cui sia stato approvato il Piano paesaggistico regionale, gli strumenti urbanistici comunali devono essere conformati o adeguati non solo alle prescrizioni d’uso contenute nel piano paesaggistico (immediatamente conformative

degli usi del territorio), ma anche alle disposizioni di indirizzo e di direttiva contenute nello stesso piano (che spetta alla pianificazione urbanistica declinare in concreto e attuare). Conseguentemente, una deroga alla pianificazione urbanistica si traduce in una deroga indiretta alle previsioni di PPR. Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il predetto principio di leale collaborazione. L'art. 6 della legge regionale n. 16 del 2018, come modificato dall'articolo 8 della legge regionale in oggetto, è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione: (i) dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni sopra illustrate al punto 2.2; (ii) dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011 per le ragioni illustrate al punto 3.2; (iii) violazione del principio di leale collaborazione, per le ragioni di cui al punto 3.3. Ulteriore profilo di illegittimità, non sottoposto alla Corte nelle precedenti occasioni, riguarda l'irragionevolezza intrinseca della previsione della possibilità di recupero "a regime" dei volumi edilizi relativi a sottotetti di futura realizzazione, peraltro dopo soltanto tre anni dall'edificazione. In questi casi, è evidente che nessuna esigenza di efficientamento energetico e di razionalizzazione del patrimonio edilizio può giustificare il sacrificio indiscriminato delle previsioni pianificatorie, degli standard e delle esigenze di tutela paesaggistica. Ne deriva la violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione.

4.2 Illegittimità si rinvengono anche nel successivo comma 9 del medesimo articolo 8, laddove si prevede la possibilità di derogare ai requisiti prescritti dal decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975, recante "Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico sanitari principali dei locali d'abitazione", in ordine alle misure minime dei sottotetti.

Nel dettaglio, l'articolo 8, comma 9, contempla espressamente la possibilità di disapplicare il decreto ministeriale 5 luglio 1975 nei seguenti termini:

"Dopo il comma 10 dell'articolo 6 della l.r. 16/2018 sono inseriti i seguenti:

10 bis.

Le misure minime, di cui al presente articolo e di cui al decreto del

Ministro della sanità del 5 luglio 1975, non si applicano, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera d bis), ai sottotetti esistenti, compresi quelli privi di agibilità, sottoposti ad interventi edilizi non eccedenti il restauro o risanamento conservativo, nel caso in cui, con tale intervento, si configuri un mantenimento o un miglioramento di anche solo uno dei requisiti tecnici o igienico-sanitari esistenti. La realizzazione del primo servizio igienico, anche con dimensioni inferiori a quanto stabilito dai regolamenti comunali, è consentita se produce un miglioramento dei requisiti igienico-sanitari esistenti".

La disposizione risulta incostituzionale per violazione degli standard igienico-sanitari degli edifici, dettati dalle disposizioni che sono espressione della potestà statale in materia di "tutela della salute" dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e presidiano il diritto alla tutela della salute riconosciuto dall'articolo 32 della Costituzione.

In proposito, con specifico riferimento alle deroghe alla disciplina contenuta nel D.M. 5 luglio 1975, si osserva che, come ricordato anche recentemente dal Consiglio di Stato, il carattere formalmente secondario della fonte in questione non toglie che le disposizioni da essa dettate attengano direttamente alla salubrità e vivibilità degli ambienti, ossia a condizioni tutelate direttamente da norme primarie e costituzionali di cui le prime siano chiamate a integrare e attuare il precezzo generale (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 2575 del 2021).

In questi casi, le norme secondarie - quali quelle che qui vengono in rilievo, contenute nel d.m. 5 luglio 1975, che sono diretta attuazione degli articoli 218 e 221 del T.U. leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 - concretizzano il generico imperativo della norma primaria, sostanziandone il contenuto minimo inderogabile in funzione della tutela della salute e della sicurezza degli ambienti, con la conseguenza che la verifica dell'abitabilità non può prescinderne.

Del resto, come sostenuto dal massimo Organo della Giustizia amministrativa, una diversa interpretazione, che giungesse a sostenere la derogaibilità dei requisiti minimi di salubrità, per il sol fatto che questi ultimi siano fissati con norma formalmente non primaria, si porrebbe sicuramente in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 Cost., oltreché con l'articolo 32 della medesima Carta fondamentale (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 256/1996).

5. L'articolo 10 della legge regionale di cui all'oggetto sostituisce l'articolo 8 della legge regionale n. 16 del 2018, recante "Norme per la decostruzione".

In particolare, l'articolo 8, come riscritto, prevede che: "1. Gli edifici localizzati in zona agricola, legittimi alla data della richiesta di intervento, possono essere oggetto di demolizione con il recupero della capacità edificatoria pari al 40 per cento della

superficie coperta esistente con un limite di 2000 metri cubi, utilizzabile in altra area urbanizzata o adiacente ad un'area urbanizzata o edificata dello stesso comune, previa variante urbanistica semplificata, approvata ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 5, della L.R. n. 56/1977; tale capacità può essere riallocata con incremento dell'indice di edificabilità di zona.

2. Gli edifici localizzati non in zona agricola e non utilizzati, legittimi alla data della richiesta d'intervento, possono essere oggetto di demolizione con il recupero della capacità edificatoria pari al 100 per cento della superficie esistente con un limite di 2000 metri cubi, utilizzabile in altra area urbanizzata o adiacente ad un'area urbanizzata o edificata dello stesso comune, o di altro comune, previa variante urbanistica semplificata, approvata ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 5, della L.R. n. 56/1977 ovvero con permesso di costruire in deroga ai sensi dell'articolo 5, comma 9, lettera b), del decreto-legge 70/2011; tale capacità può essere riallocata con incremento dell'indice di edificabilità di zona.

3. Per gli interventi di cui ai commi 1 e 2, nel caso sia dismessa gratuitamente al comune almeno il 20 per cento della superficie pertinenziale dell'edificio demolito per la realizzazione di servizi pubblici, è ammesso un incremento del 5 per cento della volumetria ricostruibile.

4. Gli interventi di cui ai commi precedenti comprendono la completa riqualificazione ambientale e la rinaturalizzazione dell'area di attuale insediamento del volume decostruito, comprensivo delle pertinenze.

5. Le premialità di cui al presente articolo sono ammesse solo a condizione che le superfici permeabili finali dopo gli interventi abbiano una maggiore estensione di quelle iniziali, calcolate in modo complessivo sui lotti oggetto di demolizione e sui lotti oggetto di nuova costruzione”.

Rispetto alla previgente versione dell'articolo 8, dunque:

- viene ampliato l'ambito di applicazione della norma, prevedendosi che le demolizioni e ricostruzioni ivi previste si applichino a tutti gli edifici localizzati in zona agricola, legittimi alla data di richiesta di intervento e non solo a quelli localizzati in zona agricola e realizzati dopo il 1950, nonché agli edifici localizzati in zona non agricola e non utilizzati, legittimi alla data della richiesta di intervento;
- per gli edifici localizzati in zona agricola si prevede un aumento del recupero della capacità edificatoria, dal 25 al 40 per cento;
- si prevede che la capacità edificatoria recuperata possa essere riallocata con incremento dell'indice di edificabilità di zona;
- ancora, tanto per gli interventi riguardanti gli edifici localizzati in zona agricola, quanto per quelli concernenti gli edifici localizzati non in zona agricola, si prevede che nel caso sia dismessa gratuitamente al comune almeno il 20 per cento della superficie pertinenziale dell'edificio demolito per la realizzazione di servizi pubblici, è ammesso un incremento del 5 per cento della

volumetria ricostruibile.

Orbene, la disposizione in esame prevede che gli interventi di ricostruzione ivi previsti, con recupero della capacità edificatoria, avvengano previa variante urbanistica semplificata, approvata ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 5, della L.R. n. 56/1977 (per gli edifici localizzati non in zona agricola e non utilizzati anche con permesso di costruire in deroga ai sensi dell'articolo 5, comma 9, lettera b), del decreto-legge 70/2011).

In sostanza, dunque, si consente di derogare agli indici di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici mediante variante semplificata, rispetto alla quale è prevista approvazione in conferenza di servizi con tutte le amministrazioni interessate e successiva ratifica del consiglio comunale. Di contro, non risulta prevista la conformazione al PPR ai sensi dell'articolo 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Epperò, la procedura di variante urbanistica semplificata non dà certezza circa l'effettiva conformità della variante al piano paesaggistico fatto d'intesa con lo Stato, considerato che - al più - gli organi del Ministero preposto alla tutela del bene paesaggistico vengono convocati nella conferenza di servizi, ai sensi della legge n. 241 del 1990. Questo significa (in base alle disposizioni degli articoli 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990) che il silenzio del Ministero vale assenso e che il dissenso può essere superato; effetti, questi, non compatibili con la particolare natura della valutazione di conformità al piano paesaggistico, secondo quanto pure chiarito da giudici amministrativi.

Proprio in materia di conformazione degli strumenti di pianificazione urbanistica al piano paesaggistico, la giurisprudenza ha, infatti, chiarito che l'applicazione del meccanismo del silenzio assenso è esclusa, in quanto altrimenti "si determinerebbe uno svuotamento del contenuto dei poteri riservati alla competenza degli uffici statali preposti alla tutela paesaggistica, ai quali spetta necessariamente, insieme alla Regione, di compiere la verifica di conformità alle disposizioni del piano paesaggistico" (in questi termini Cons. Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2633).

Da quanto sopra discende, pertanto, la violazione del principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di copianificazione obbligatoria e, dunque, dell'articolo dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni sopra illustrate al punto 2.2.

Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3. Ancora, la medesima previsione censurata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta

anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

6. L'articolo 11 della legge regionale di cui all'oggetto inserisce l'articolo 8-bis nella legge regionale n. 16 del 2018, recante "Norme per la delocalizzazione dei fabbricati localizzati in aree a rischio idraulico e geologico".

In particolare, tale articolo prevede, al comma 1, che i fabbricati siti nelle fasce fluviali A e B, di cui al piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino idrografico del fiume Po (PAI), nonché in aree a rischio geologico disciplinate in classe IIIa), IIIb4) e IIIc), possono essere delocalizzati ai sensi dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 70/2011.

Il comma 6, per quel che qui rileva, prevede poi che la prevista delocalizzazione avviene nel rispetto delle norme di attuazione e delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici individuati dal PPR, previo parere obbligatorio ai sensi della normativa vigente, limitatamente alle aree di cui all'articolo 136, comma 1, lettere a) e b), del D.Lgs. 42/2004.

La disposizione in esame, in altri termini, prevede che soltanto le delocalizzazioni riguardanti le aree di cui all'articolo 136, comma 1, lettere a) e b) avvengano nel rispetto delle norme di attuazione e delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici individuati dal Piano paesaggistico regionale (d'ora in avanti PPR), nonché previo parere - peraltro soltanto obbligatorio - della competente Soprintendenza. Per le restanti, si prescinde invece dal rispetto delle prescrizioni del PPR, nonché dal parere.

Al fine di comprendere le rilevanti criticità della previsione normativa, occorre rilevare che il "parere obbligatorio" cui la norma fa richiamo è quello di cui all'articolo 146, comma 5 del Codice di settore, laddove appunto si prevede che "Il parere del Soprintendente, all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 1, lettere b), c) e d), nonché della positiva verifica da parte del Ministero su richiesta della regione interessata, dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, assume natura obbligatoria non vincolante ed è reso nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti, decorsi i quali l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione". In realtà, in base alla disposizione richiamata, il parere del Soprintendente, nell'ambito del procedimento concernente l'autorizzazione paesaggistica, assume "natura obbligatoria non vincolante" unicamente laddove vi sia stata l'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, oltreché la positiva verifica da parte del Ministero su richiesta della regione interessata, dell'avvenuto adeguamento

degli strumenti urbanistici. La dequotazione del parere della Soprintendenza di cui all'articolo 146 del Codice da vincolante a obbligatorio non opera, invece, nei Comuni i cui strumenti urbanistici non siano stati adeguati al PPR.

Con riferimento alla Regione Piemonte, come si è detto, il processo di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR è ancora in itinere. In particolare, come innanzi ricordato soltanto alcuni Comuni hanno concluso le procedure di adeguamento dei propri PRG al PPR.

Evidente è dunque il contrasto della disposizione in esame rispetto al Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Sotto un primo profilo, l'osservanza delle prescrizioni del piano paesaggistico è assicurata solo rispetto ai beni di cui all'articolo 136, comma 1, lettere a) e b), del Codice, e non invece con riferimento alla totalità delle rimanenti prescrizioni, concorrenti le ulteriori tipologie di immobili vincolati (cfr. articolo 134 del Codice). Da ciò la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143, 145 e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni sopra illustrate al punto 2.2.

La medesima previsione censurata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

È, inoltre, violato il principio di leale collaborazione, in considerazione della deroga al PPR, fatto d'intesa con lo Stato, per le ragioni di cui al punto 3.3

Sotto altro profilo, è violato l'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, laddove stabilisce i casi di de-quotazione del parere della Soprintendenza da "vincolante" a meramente "obbligatorio". Come detto, infatti, la Regione stabilisce con propria legge, in violazione della disciplina statale, che il parere della Soprintendenza sia sempre obbligatorio, anche nei Comuni (la stragrande maggioranza) non ancora dotati di uno strumento urbanistico conformato al PPR.

Da ciò un ulteriore profilo di violazione dell'articolo 9 e dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale l'articolo 146 del Codice costituisce norma interposta.

6.1 Il nuovo art. 8-bis, come introdotto dall'articolo 11 della legge regionale in esame, al comma 3 prevede, inoltre che: "il rilascio del permesso di costruire di cui al presente articolo avviene:
a) senza la corresponsione del contributo straordinario di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d ter), del D.P.R. 380/2001;"
Si rileva in proposito il contrasto con la disposizione di principio del T.U.E. che la stessa norma regionale intende derogare:
l'articolo 16, comma 4, lettera d ter), del D.P.R. 380/2001 si pone,

infatti, quale parametro interposto e prevede l'obbligo della corresponsione di un contributo straordinario in ipotesi di «interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia governo del territorio. Al riguardo, si ricorda che, nella sentenza n. 247 del 2020, la Corte costituzionale, ha precisato che "...ciò che si "colpisce" con il contributo straordinario è il «plusvalore di cui beneficia il privato a seguito dell'approvazione di una variante urbanistica, che abbia accresciuto le facoltà edificatorie precedentemente riconosciutegli, ovvero per effetto del rilascio di un permesso in deroga» (così la Relazione governativa al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante: «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», convertito nella legge 11 settembre 2020 n. 120, cosiddetto “decreto semplificazioni”, che ha apportato alcune modificazioni al TUE, anche ai fini di risolvere dubbi interpretativi). Ne consegue che solo la dimostrata inesistenza di un aumento di valore può giustificare l'esenzione....”.

7. L'articolo 13 apporta modifiche e integrazioni all'articolo 11 della legge regionale n. 16 del 2016.

In particolare il comma 6 aggiunge, fra gli altri, il comma 3-sexies nel citato articolo 11, il quale stabilisce quanto segue: “Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del D.P.R. 380/2001, gli interventi di ristrutturazione edilizia, relativi a edifici insediatati nelle zone tutelate ai sensi del D.Lgs. 42/2004, possono avvalersi delle premialità volumetriche previste dalla presente legge o dai PRG vigenti, con esclusione degli immobili sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda del D.Lgs. 42/2004 e ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettere a) e b), del D.Lgs. 42/2004 così come individuati dal PPR, per i quali devono essere mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planovolumetriche e tipologiche degli edifici preesistenti senza incrementi volumetrici.”.

La disposizione in esame stabilisce, quindi:

- che sono qualificabili come ristrutturazione edilizia gli interventi di demo-ricostruzione senza rispetto dei parametri edili preesistenti, aventi ad oggetto edifici sottoposti a vincoli diversi da quelli di cui all'articolo 136, comma 1, lett. a) e b), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ossia gli interventi relativi a immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lett. c) e d), oppure sottoposte a vincolo ai sensi dell'articolo 142 del Codice;
- che tali interventi possano avvalersi delle premialità volumetriche previste dalla legge regionale.

Mentre la prima previsione ricavabile dalla disposizione regionale risulta conforme all'articolo 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380 del 2001 (nel testo attualmente vigente, come da ultimo modificato in sede di conversione del decreto legge n. 50 del

2022), invece la seconda disposizione non attiene al regime edilizio degli interventi, ma alla disciplina degli stessi sotto il profilo urbanistico, ossia non riguarda l'aspetto formale relativo alla qualificazione dell'intervento, ma il profilo sostanziale, concernente la concreta fattibilità dell'intervento stesso. In altri termini, la Regione stabilisce, mediante propria norma di legge, quale sia la disciplina d'uso di tali beni paesaggistici, disponendo che gli stessi possano esprimere volumetrie aggiuntive rispetto a quelle esistenti.

Non spetta, tuttavia, alla Regione stabilire unilateralemente la disciplina d'uso dei beni paesaggistici, che deve invece essere dettata dal piano paesaggistico, secondo quanto sopra diffusamente illustrato (cfr. gli articoli 135 e 143 del Codice di settore).

Le previsioni del PPR, che pure la Regione dichiara di rispettare, sono in concreto poste nel nulla, almeno in tutti i casi in cui in tale strumento non sia presente una espressa prescrizione che vietи la realizzazione di ulteriori volumetrie. Solo in questo caso, infatti, le previsioni del PPR si imporrebbero in concreto. Laddove, invece, lo strumento rechi meri indirizzi attinenti al contenimento delle edificazioni, questi ultimi rimarrebbero necessariamente disattesi, in quanto, anche ove la direttiva si fosse concretamente tradotta in una norma dello strumento urbanistico comunale volta a vietare le nuove cubature, tale norma (sebbene attuativa dell'indirizzo contenuto nel PPR) sarebbe derogata dalla legge regionale.

La disposizione in esame risulta pertanto illegittima per violazione del principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di copianificazione obbligatoria e, dunque, dell'articolo dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni sopra illustrate al punto 2.2.

Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3. Ancora, la medesima previsione censurata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

Per le stesse ragioni ora esposte, sono illegittimi anche i commi 3-octies e 3-novies aggiunti all'articolo 11 della legge regionale n. 16 del 2018 dall'articolo 13, comma 6, della legge regionale in esame.

Anche in questo caso, infatti, stabilendo che le delocalizzazioni di volumetrie siano ammissibili in tutti gli ambiti soggetti a vincolo paesaggistico diversi da quelli espressamente eccettuati, la

Regione detta unilateralmente una normativa d'uso di beni paesaggistici, al di fuori e potenzialmente in contrasto con il PPR.

7.1. Lo stesso articolo 13, comma 6, introduttivo, tra l'altro, del comma 3-octies nell'art. 11, della L.R. n. 16/2018, nel secondo periodo, stabilisce che "Il relativo titolo è rilasciato senza l'applicazione del contributo straordinario di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d-ter), del D.P.R. 380/2001,...". In proposito valgono le medesime osservazioni critiche formulate sopra al punto 6.1, evidenziandosi una indebita deroga alla norma di principio recata dall'articolo 16, comma 4, lettera d-ter del DPR 380 del 2001 e quindi il contrasto con l'articolo 117, terzo comma della Costituzione, avuto riguardo alla materia "governo del territorio"

8. L'articolo 14 apporta modifiche e integrazioni all'articolo 12, della legge regionale n. 16 del 2018, riguardante gli interventi di rigenerazione urbana.

In particolare, il comma 3 dello stesso prevede che alla fine del comma 2 dell'articolo 12 sono aggiunte le seguenti parole: "È inoltre ammesso l'utilizzo di volumetrie o superfici di cui agli articoli 8 e 8-bis o provenienti da altri strumenti perequativi previsti dai piani regolatori o da leggi regionali". Alle premialità ivi previste si aggiungono, dunque, quelle di cui agli articoli 8 e 8-bis della medesima legge.

Mediante la disposizione in esame, la Regione Piemonte detta norme unilaterali che prevedono la realizzazione di interventi edilizi con premialità volumetriche "incentivanti".

Giova evidenziare che, in relazione ai beni paesaggistici, una eventuale disciplina finalizzata alla c.d. rigenerazione urbana avrebbe dovuto essere trasfusa nel piano paesaggistico regionale, approvato previa intesa con lo Stato, e attuata mediante la pianificazione urbanistica comunale, e non in deroga o in alternativa a quest'ultima. È compito infatti del piano paesaggistico la "individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela" (art. 143, comma 1, lettera g), del Codice). L'art. 143, comma 8, del Codice, prevede inoltre che "Il piano paesaggistico può individuare anche linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti".

Per questa via, sarebbe stato raggiunto lo scopo, cui è preordinata la pianificazione paesaggistica, di evitare che, in sede di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, le singole trasformazioni vengano valutate in modo parcellizzato, e non nell'ambito della considerazione complessiva del contesto tutelato specificamente demandata al Piano paesaggistico, secondo la scelta operata al

riguardo dal legislatore nazionale.

Ancora, il comma 5 prevede che "Dopo il comma 5 dell'articolo 12 della L.R. n. 16/2018 sono inseriti i seguenti:

"5-bis. La ricostruzione, comprensiva di ogni premialità, può avvenire anche in altre aree, previa variante semplificata ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 5, della L.R. n. 56/1977, individuate dal comune, ai sensi dell'articolo 12-bis della L.R. n. 56/1977.

5-ter. Se si determinano superfici o volumi eccedenti le caratteristiche tipologiche del contesto, la parte eccedente, sommata alla premialità prevista ai commi 2, 3 e 4, può essere ricostruita prioritariamente in aree di rigenerazione urbana o in altre aree, previa variante semplificata ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 5, della L.R. n. 56/1977, individuate dal comune anche attraverso sistemi perequativi.".

In virtù dei predetti commi, dunque, si consente che gli interventi di ricostruzione ivi previsti avvengano previa variante urbanistica semplificata, approvata ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 5, della legge regionale n. 56 del 1977.

In sostanza, dunque, si consente di derogare agli indici di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici mediante variante semplificata, rispetto alla quale è prevista approvazione in conferenza di servizi con tutte le amministrazioni interessate e successiva ratifica del consiglio comunale. Di contro, non risulta prevista la modalità di conformazione stabilita ai sensi dell'articolo 145 del Codice.

Come innanzi rilevato, la procedura di variante urbanistica semplificata non dà certezza circa l'effettiva conformità della variante al piano paesaggistico fatto d'intesa con il Ministero, considerato che - al più - gli organi del Ministero vengono convocati nella conferenza di servizi, ai sensi della legge n. 241 del 1990. Questo significa che il silenzio del Ministero vale assenso e che il dissenso può essere superato; effetti, questi, non compatibili con la particolare natura della valutazione di conformità al piano paesaggistico, secondo quanto pure chiarito dal Consiglio di Stato (al riguardo, si rinvia al quanto sopra detto al punto 5).

Da quanto sopra discende, pertanto, la violazione del principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di copianificazione obbligatoria e, dunque, dell'articolo dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni di cui al punto 2.2.

Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3. Ancora, la medesima previsione censurata, determinando un

abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

9. L'articolo 16, nell'ambito del Capo III della legge regionale che reca "Norme in materia di altezza minima interna e utilizzo di vani e locali interrati e seminterrati dei fabbricati esistenti", al comma 1, individua i casi in cui è consentita l'azione di promozione del recupero dei vani e locali interrati e seminterrati. La disposizione, nella parte in cui si fa riferimento a vani e locali "legittimamente realizzati alla data di entrata in vigore della presente legge o legittimati con il conseguimento del titolo edilizio in sanatoria al momento dell'attivazione della procedura di recupero", si presta alle medesime censure sopra formulate in relazione all' articolo 3 della legge regionale relativamente alla questione dello stato legittimo degli immobili. Essa contrasta, quindi, con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per violazione dei principi fondamentali statali in materia di governo del territorio di cui agli articoli 9-bis e 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 che fungono da parametri interposti, nonché dell'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost, considerato che l'uniforme applicazione del regime sanzionatorio degli illeciti edilizi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

10. L'articolo 18 reca la disciplina edilizia degli interventi, prevendendo, al comma 3, che il recupero con cambio di destinazione d'uso dei vani e locali interrati e seminterrati, se conseguito senza opere edilizie, è soggetto a preventiva segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). La disposizione si pone in contrasto con l'art. 10, co. 1, lett. c) del d.P.R. n. 380 del 2001 e con l'art. 23, comma 01, lettera a), del medesimo d.P.R., in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione "governo del territorio", nella parte in cui subordina gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d'uso senza opere alla segnalazione certificata d'inizio attività/SCIA, anche con riguardo agli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A, di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968. Al riguardo, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 124 del 2021, ha affermato, con argomentazioni applicabili anche al caso di specie che:
"3.4.1.- Occorre ricostruire, nell'evoluzione più recente, il contesto normativo in cui la disposizione impugnata si colloca. La destinazione d'uso connota l'immobile sotto l'aspetto funzionale, condiziona il carico urbanistico, legato al fabbisogno di strutture e di spazi pubblici, e incide sull'ordinata pianificazione del territorio. Il legislatore statale ha avvertito, pertanto,

l'esigenza di disciplinare i mutamenti rilevanti della destinazione d'uso, proprio per gli effetti pregiudizievoli che potrebbero produrre sull'assetto urbanistico.

A tale riguardo, viene in rilievo l'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)», inserito dall'art. 17, comma 1, lettera n), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164.

Nel far salve le diverse previsioni delle leggi regionali, la disposizione citata identifica i mutamenti rilevanti della destinazione d'uso in «ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale» (comma 1). Tra le categorie funzionali, il legislatore enumera quella residenziale, quella turistico-ricettiva, quella produttiva e direzionale, quella commerciale, quella rurale.

Il passaggio a una categoria funzionale autonoma, anche quando non sia accompagnato dall'esecuzione di opere edilizie, è rilevante, in quanto implica un più elevato impatto sul carico urbanistico, che si configura come rapporto di proporzione qual-quantitativa tra insediamenti e standard per servizi di una determinata zona territoriale.

L'art. 23-ter, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, come sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera m), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, conferisce rilievo alla destinazione d'uso stabilita dal titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile o che l'ha legittimata e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio riguardante l'intero immobile o unità immobiliare, «integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali».

L'art. 23-ter, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 dispone che le Regioni adeguino la propria legislazione ai principi stabiliti dalla normativa statale in tema di mutamenti d'uso urbanisticamente rilevanti, entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore. Decorso inutilmente tale termine, i principi in esame trovano comunque applicazione.

L'ultimo periodo dell'art. 23-ter, comma 3, t.u. edilizia consente in ogni caso il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale e fa salve, a tale riguardo, le diverse previsioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici

comunali.

L'art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 completa la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso.

Sono le Regioni a stabilire «quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti», siano subordinati a permesso di costruire e quali a segnalazione certificata di inizio attività.

La disciplina di dettaglio elaborata dalle Regioni si deve coordinare con l'art. 10, comma 1, t.u. edilizia, che individua gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio subordinati a permesso di costruire. Essi consistono negli «interventi di nuova costruzione» (lettera a), negli «interventi di ristrutturazione urbanistica» (lettera b), negli «interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» (lettera c).

Gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui al citato art. 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001 possono essere realizzati mediante segnalazione certificata d'inizio attività alternativa al permesso di costruire (art. 23, comma 01, lettera a, del d.P.R. n. 380 del 2001), secondo un procedimento aggravato, che impone, tra l'altro, al proprietario dell'immobile o agli altri soggetti legittimati di presentare allo sportello unico la segnalazione almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, «accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie» (art. 23, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001).

3.4.2.- La definizione dei titoli abilitativi per i diversi interventi edili costituisce principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente «governo del territorio» e vincola la normativa regionale di dettaglio (con specifico riguardo ai mutamenti di destinazione d'uso, sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto).

Dall'art. 10, comma 2, t.u. edilizia, si evince il principio fondamentale che prescrive, per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili o di loro parti, un vaglio dell'autorità amministrativa, rimesso alle più puntuali determinazioni della Regione, nel rispetto della normativa statale di principio. Tale vaglio si esplica nella segnalazione certificata d'inizio attività, con

l'attivazione di controlli successivi, oppure, con più pregnante carattere preventivo, nel permesso di costruire, «fermo il vincolo, stabilito dall'art. 10, comma 1, t.u. edilizia, della necessità del permesso (tra l'altro) per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici (permesso eventualmente sostituibile con la "super SCIA", ex art. 23, comma 01, lettera a, dello stesso testo unico)» (sentenza n. 2 del 2021, punto 17.3. del Considerato in diritto). Con particolare riguardo ai locali accessori e alle pertinenze, anche collocati in piani seminterrati, la disposizione impugnata disciplina i mutamenti della destinazione d'uso senza opere, che si traducono in «forme di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare comportanti il passaggio ad una diversa categoria funzionale», tra quelle indicate dallo stesso legislatore regionale: residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, rurale, autorimesse e rimessaggi, servizi (art. 13, comma 1, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, richiamato dal successivo art. 13-bis della medesima legge regionale, a sua volta richiamato dall'impugnato art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019).

Nel prevedere la segnalazione certificata d'inizio attività, la normativa in esame si allinea all'art. 10, comma 2, t.u. edilizia, che, in via generale, consente alle Regioni di determinare quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili, o di loro parti, richiedano il permesso di costruire e quali siano sottoposti alla mera SCIA.

Dalla normativa statale di principio, la disciplina regionale, tuttavia, si discosta, nella parte in cui, in virtù della sua formulazione generale e onnicomprensiva, ritiene sufficiente la SCIA ordinaria anche per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili posti nei centri storici, in contrasto con le esigenze di più incisiva tutela che presiedono a tale normativa.

Questa Corte ha affermato di recente che la disciplina del testo unico dell'edilizia, interpretata alla luce della giurisprudenza amministrativa e di legittimità, «impone il permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici anche in assenza di opere» (sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.1. del Considerato in diritto).

Dall'art. 10, comma 1, lettera c), t.u. edilizia si può desumere, difatti, che il legislatore statale considera con particolare rigore, assoggettandoli al preventivo rilascio del permesso di costruire, gli interventi idonei a determinare un mutamento di destinazione d'uso nelle zone territoriali omogenee A di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765».

Si tratta delle «parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi». La peculiarità di tali zone territoriali omogenee e dunque le più gravi ripercussioni dei mutamenti di destinazioni d'uso sull'armonico sviluppo urbanistico impongono una più energica tutela, vanificata da una normativa che ritiene sufficiente la SCIA ordinaria e prevede soltanto controlli successivi.

3.4.3.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella parte in cui subordina gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d'uso senza opere alla segnalazione certificata d'inizio attività/SCIA di cui all'art. 13-bis della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, anche con riguardo agli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A, di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968.”.

Per completezza, si evidenzia che per effetto dell'art. 28, comma 5-bis, lett. b), del D.L. 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, la lettera c) dell'art. 10, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, è stata modificata, rimanendo, tuttavia, invariata la parte di disposizione richiamata per i fini che qui interessano.

11. L' articolo 19, comma 1, prevede che, fatto salvo il disposto dell'articolo 16, comma 3 (questo concernente i requisiti di altezza interna dei locali destinati a uso lavorativo), “il recupero dei vani e locali interrati o seminterrati è sempre ammesso anche in deroga ai limiti e alle prescrizioni edilizie dei PRG e dei regolamenti edilizi”.

Orbene, come innanzi già ricordato, in una Regione - quale è il Piemonte - in cui sia stato approvato il Piano paesaggistico regionale, gli strumenti urbanistici comunali devono essere conformati o adeguati alle prescrizioni d'uso contenute nel piano paesaggistico (immediatamente conformative degli usi del territorio), oltreché alle disposizioni di indirizzo e di direttiva contenute nello stesso piano (che spetta alla pianificazione urbanistica declinare in concreto e attuare).

Come evidenziato dal Giudice amministrativo, “In un certo senso, il rapporto che intercorre tra gli strumenti di pianificazione paesistica e i piani urbanistici, è simile a quello che caratterizza il rapporto tra le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio (ambito "trasversale" riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato) e quelle delle Regioni nella materia di loro specifica attribuzione” (Cons. Stato, Sez. IV, 8 luglio 2019, n. 4778). Conseguentemente, derogando alla pianificazione urbanistica, viene ad essere menomata l'attuazione

delle direttive contenute nel piano paesaggistico, alle quali gli strumenti urbanistici devono essere conformati. Sotto questo profilo si realizza, quindi, una indiretta deroga alla pianificazione paesaggistica.

La prevalenza delle norme di tutela paesaggistica e in particolare di quelle del piano paesaggistico sulle disposizioni regionali urbanistiche trova costante affermazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha da tempo affermato l'illegittimità delle norme regionali che prevedano il rilascio di titoli edilizi in deroga alla pianificazione paesaggistica. Si è, infatti, sottolineato che "Il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce (...), con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio – sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire – secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale" e che "È importante sottolineare che l'eventuale scelta della regione (...) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente" (Corte cost. n. 11 del 2016).

Anche di recente, la Corte ha ribadito che "la circostanza che la Regione sia intervenuta a dettare una deroga ai limiti per la realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio esistente, sia pure con riguardo alle pertinenze, in deroga agli strumenti urbanistici, senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, delinea una lesione della sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», che si impone al legislatore regionale, sia nelle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2016) che a quelle a statuto ordinario come limite all'esercizio di competenze primarie e concorrenti" (Corte cost. n. 86 del 2019).

Al riguardo, deve sottolinearsi che la modifica del piano paesaggistico è da ritenere ammissibile esclusivamente mediante una nuova pianificazione, che tenga conto degli specifici contesti territoriali. La previsione per legge di norme generali e astratte che consentono indiscriminatamente interventi di rilevante impatto sul territorio, senza una valutazione in concreto, si pone radicalmente in contrasto con i principi richiamati. La tutela paesaggistica viene, infatti, a essere gravemente menomata, perché limitata alle singole decisioni che, caso per caso, gli organi amministrativi preposti dovranno assumere nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del

Codice. Da ciò deriva che le trasformazioni del territorio vincolato, estrapolate dalla necessaria cornice costituita dal piano paesaggistico, dovranno essere valutate al di fuori del quadro d'insieme costituito dalle regole del piano e degli strumenti urbanistici, come invece prescritto dal legislatore nazionale.

La deroga alla pianificazione paesaggistica appare, inoltre, in sé contradditoria, e quindi irragionevole e contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione. Da una parte, infatti, la Regione ha approvato il piano paesaggistico e dall'altra reitera ed anzi amplia la portata di disposizioni eccezionali derogatorie al piano stesso, al di fuori della necessaria cornice pianificatoria inderogabile e cogente per gli strumenti urbanistici.

Da tutto quanto sopra, emerge l'illegittimità dell'articolo 19, comma 1, per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, per le ragioni di cui al punto 2.2, nonché per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3. D'altro canto, la medesima previsione censurata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

In ragione della deroga in questione viene, inoltre, a essere scardinato il principio fondamentale in materia di governo del territorio – sotteso all'intero impianto della legge urbanistica n. 1150 del 1942, in particolare a seguito delle modifiche apportatevi dalla legge n. 765 del 1967 – secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

È pertanto violato anche l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011 per le ragioni illustrate sopra al punto 3.2.

12. L'articolo 20 rubricato "Ambiti di esclusione, adeguamento

comunale e disposizione transitoria”, prevede, al comma 1, che “I comuni, con deliberazione del consiglio comunale, motivata in relazione a specifiche esigenze di tutela paesaggistica o igienico-sanitaria, di difesa del suolo e di rischio idrogeologico, possono disporre l’esclusione di parti del territorio dall’applicazione delle disposizioni del presente capo. L’applicazione è comunque esclusa per le parti di territorio per le quali sussistono limitazioni derivanti da situazioni di contaminazione o da operazioni di bonifiche in corso o già effettuate. I comuni, sulla base di quanto definito nella componente geologica del PRG e di indicazioni dei gestori del servizio idrico integrato, individuano specifici ambiti di esclusione in presenza di fenomeni di risalita della falda che possono determinare situazioni di rischio nell’utilizzo di spazi interrati o seminterrati”.

Orbene, tale disposizione – nel prevedere che i comuni possono disporre l’esclusione di parti del territorio dall’applicazione delle disposizioni del capo in esame (queste, come appurato, concernenti il recupero di vani e locali interrati e seminterrati) – non individua le prescrizioni del PPR alla stregua di parametri da considerare ai fini di tali esclusione, rimettendo ai Comuni (invece che al PPR) la valutazione delle eventuali confliggenti esigenze di tutela paesaggistica o igienico sanitaria. Tuttavia, come ha rilevato più volte la Corte costituzionale, la tutela paesaggistica non può essere dequotata a mera esigenza urbanistica, come tale rimessa esclusivamente alla legge regionale e alle valutazioni dei Comuni. In particolare, “il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito non solo adottare normative che deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche.

Affinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica (sul quale, fra le molte, sentenze n. 11 del 2016, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014), deve, infatti, essere salvaguardata la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)” (Corte cost., sentenza n. 74 del 2021).

Ancora, il comma 2 dell’articolo in esame prevede che “Le disposizioni del presente capo si applicano agli immobili esistenti o per la cui costruzione sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio alla data di approvazione della deliberazione del consiglio comunale di cui al comma 1. Agli immobili realizzati successivamente, le disposizioni di cui al presente capo si applicano decorsi cinque anni dall’ultimazione dei lavori”.

Per effetto di tale previsione, dunque, gli interventi di recupero di vani e locali intinti e semintinti vengono consentiti non soltanto rispetto agli immobili esistenti o rispetto ai quali comunque sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio alla data di approvazione della deliberazione del consiglio comunale prevista dal comma 1, bensì anche agli immobili realizzati successivamente. Evidente è, tuttavia, come rispetto a questi ultimi non possa configurarsi alcuna esigenza di "recupero", tanto meno tale - inesistente - esigenza può giustificare il sacrificio degli interessi pubblici attinenti alla tutela del paesaggio urbano (potenzialmente compromesso da questo tipo di interventi) e al rispetto alle esigenze di ordinato assetto del territorio alle quali sono preposti la pianificazione urbanistica e i relativi standard. Da qui l'irragionevolezza della previsione in esame.

Da quanto sopra, emerge l'illegittimità dell'articolo 20, per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché per violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni sopra illustrate al punto 3.1.

Risultano inoltre violati gli articoli 3 e 9 della Costituzione. Evidente è, invero, l'irragionevolezza intrinseca della previsione della possibilità di recupero "a regime" dei volumi edilizi relativi a immobili di futura realizzazione, peraltro dopo soltanto cinque anni dall'edificazione. In questi casi, è evidente che nessuna esigenza di efficientamento energetico e di razionalizzazione del patrimonio edilizio può giustificare il sacrificio indiscriminato delle previsioni pianificatorie, degli standard e delle esigenze di tutela paesaggistica.

13. L'articolo 21 apporta modifiche e integrazioni all'articolo 13 della legge regionale n. 56 del 1977, recante "Prescrizioni operative del Piano Regolatore Generale".

In particolare, il comma 1 dell'articolo 21 sostituisce la lettera d) del comma 3 dell'articolo 13, prevedendo che quale definizione di "ristrutturazione edilizia", ai fini degli interventi previsti nell'ambito della legge, valga la seguente: "ristrutturazione edilizia: gli interventi volti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente.

Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi gli interventi ammessi dalla vigente normativa statale, con le specificazioni previste dalla normativa regionale".

La definizione introdotta dal legislatore regionale ricomprende negli interventi di ristrutturazione edilizia quelli "ammessi dalla vigente normativa statale, con le specificazioni previste dalla normativa regionale".

Con il riferimento alle "specificazioni previste dalla normativa

regionale”, il legislatore ha inteso riferirsi alle previsioni di cui all’articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2018, come introdotte dall’articolo 7 della legge regionale di cui all’oggetto.

Il comma 3 dell’articolo 21 ha inoltre sostituito il comma 6 dell’articolo 13 della legge regionale n. 56 del 1977 con il seguente: “Le definizioni degli interventi di cui al terzo comma prevalgono sulle difformi previsioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, senza necessità di varianti o adeguamenti”.

All’interno delle definizioni di cui al terzo comma fra le altre vi è, come innanzi visto, la (nuova) definizione di ristrutturazione edilizia. Con la disposizione in esame, dunque, il legislatore mira a far sì che la stessa prevalga sulle difformi previsioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, senza necessità di varianti o adeguamenti.

Al riguardo, deve rilevarsi che l’articolo 3, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che “2. Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi”. Questa previsione va – correttamente – intesa nel senso che i Comuni non hanno potestà di definire, dal punto di vista edilizio, le tipologie degli interventi e i titoli abilitativi necessari per ciascuna tipologia. Il legislatore nazionale, tuttavia, non ha certamente voluto – né avrebbe potuto farlo, pena la violazione della potestà pianificatoria dei Comuni – stabilire che, laddove uno strumento urbanistico (elaborato a una certa data e sulla base delle definizioni degli interventi edilizi vigente a quella data) abbia stabilito che, in un certo ambito, sono consentiti i soli interventi di ristrutturazione edilizia, debba intendersi che tale piano sia modificato automaticamente dalla normativa statale, ogni volta che venga modificata (in senso estensivo o restrittivo) la definizione (ai fini edilizi) di cosa debba intendersi per ristrutturazione.

In altri termini, se – ad esempio – al tempo dell’approvazione dello strumento urbanistico la nozione di ristrutturazione edilizia non includeva gli interventi comportanti la modifica della sagoma, deve ritenersi che la volontà del Consiglio comunale, nel consentire, in una determinata zona, i soli interventi di ristrutturazione edilizia (e non anche quelli di nuova costruzione), fosse quella di vietare, nello specifico contesto considerato, le modifiche della sagoma. Se successivamente il legislatore statale ha esteso gli interventi di demo-ricostruzione compresi nella nozione, ai fini edilizi, di ristrutturazione, ciò incide unicamente sul regime del titolo edilizio necessario per la realizzazione dell’intervento, ma non può determinare la variante automatica delle previsioni urbanistiche dei piani regolatori comunali, con le quali si stabiliscono, dal punto di vista sostanziale, gli interventi consentiti per ciascuna zona del territorio comunale.

Questa impostazione è contraddetta dalla legge regionale in

esame, la quale espressamente prevede che le proprie previsioni si impongano, anche dal punto di vista urbanistico (e non soltanto sotto il profilo della disciplina edilizia), sugli strumenti urbanistici comunali, estendendo il novero degli interventi consentiti quale "ristrutturazione edilizia".

Con tale previsione il legislatore ribadisce, dunque, la deroga degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi per gli interventi di ristrutturazione edilizia. Anche tale previsione, pertanto, risulta costituzionalmente illegittima per violazione: (i) dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni di cui al punto 2.2; (ii) dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011 per le ragioni illustrate al punto 3.2; (iii) del principio di leale collaborazione, per le ragioni di cui al punto 3.3.

Sotto altro profilo, inoltre, la disposizione censurata risulta illegittima anche in quanto realizza una indebita compressione della potestà dei Comuni di pianificare il proprio territorio, ponendosi conseguentemente in contrasto con il combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei Comuni, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà verticale. Il legislatore statale, nell'esercizio della competenza ad esso esclusivamente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., ha individuato, "[f]erme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione", quali funzioni fondamentali dei Comuni "la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale" (art. 14, comma 27, lettera d, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122). Come ricordato dalla Corte costituzionale, "Con tale previsione è stato legislativamente riconosciuto un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, secondo cui quella attinente alla pianificazione urbanistica rappresenta una funzione che non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, perché «il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia

urbanistica siano libere di compiere» (sentenza n. 378 del 2000) e la suddetta competenza regionale «non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni» (sentenza n. 83 del 1997)" (Corte cost., n. 202 del 2021).

Nella stessa pronuncia, la Corte, richiamando ancora la propria giurisprudenza, ha affermato che "laddove si assuma lesa la potestà pianificatoria comunale, lo scrutinio di legittimità costituzionale si concentrerà «dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti», così da verificare se la sottrazione di potere ai Comuni costituisca effettivamente «il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale» (sentenza n. 179 del 2019). Tale giudizio di proporzionalità, mirante a verificare l'«esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali» (sentenza n. 286 del 1997), consente quindi di appurare «se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, come quella sub iudice, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del "sistema della pianificazione", così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 Cost.» (sentenza n. 119 del 2020)" (così ancora Corte cost., n. 202 del 2021, cit.).

Le modalità con cui le premialità volumetriche sono state previste dalla disciplina in esame, e la loro stessa entità, determinano tuttavia una compressione della funzione fondamentale dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica che si spinge "oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità" (sentenza n. 119 del 2020). Come detto, infatti, la previsione censurata stabilisce che, in tutti i casi in cui uno strumento urbanistico comunale, in qualunque tempo approvato, abbia previsto la possibilità di realizzare interventi di "ristrutturazione edilizia", tali interventi si debbano intendere consentiti secondo la nuova nozione di "ristrutturazione edilizia" prevista dalla legge regionale in esame, e che siano anche consentite automaticamente le premialità volumetriche, senza necessità di alcuna variante.

A ciò deve aggiungersi che le premialità volumetriche non sono modulate in alcun modo in base alle caratteristiche dei luoghi, ma sono consentite in modo indiscriminato, senza eccettuare gli ambiti sottoposti a tutela paesaggistica.

Infine, la misura introdotta con la disposizione censurata non ha carattere transitorio, ma vige a regime.

Tutti tali elementi inducono a ritenere che la previsione di tali premialità volumetriche destinate a operare automaticamente comprima in modo indebito la potestà riservata ai Comuni in ordine alla pianificazione del proprio territorio, impedendo ai medesimi Enti di assicurare prevalenza, in determinati contesti, a

interessi costituzionali anche primari – quale quello alla tutela del paesaggio agrario – rispetto all’interesse economico privato.

In argomento, occorre ricordare che, secondo quanto da tempo chiarito dal Giudice amministrativo, “l’urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo.

Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora , attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio.

In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all’interesse pubblico all’ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemporanea di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.

Ne consegue che, diversamente opinando, e cioè nel senso di ritenere il potere di pianificazione urbanistica limitato alla sola prima ipotesi, si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.” (Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Tenuto conto di tali principi, i quali delineano la latitudine della potestà che i Comuni devono poter esercitare in rapporto al proprio territorio, risulta predicabile, con riferimento alla disposizione censurata, quanto già rilevato dalla Corte costituzionale rispetto a un’altra previsione legislativa regionale della Lombardia, dovendosi riscontrare come “la disposizione in esame non faccia residuare in capo ai Comuni alcun reale spazio di decisione, con l’effetto di farli illegittimamente scadere a meri esecutori di una scelta pianificatoria regionale” (Corte cost., n. 202 del 2021).

Per le ragioni sin qui esposte, emerge, pertanto, la violazione del

combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei Comuni, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà verticale.

14. L'articolo 34 della legge regionale di cui all'oggetto apporta modifiche all'articolo 10, della legge regionale n. 56 del 1997, in particolar modo sostituendo il comma 6, con il seguente:

"6. Costituiscono variante al PPR, al PTR, ai PTCP, al PTGM e ai piani d'area delle aree protette gli accordi di programma per la realizzazione di progetti aventi rilievo, rispettivamente, regionale, provinciale e metropolitano, che incidono sull'assetto del territorio o sui contenuti di tali piani territoriali, se nel procedimento formativo di tali accordi è assicurata la partecipazione dei cittadini, sono dichiarati espressamente gli aspetti oggetto di variante e sono acquisiti il parere favorevole della competente commissione consiliare, nonché degli organi ministeriali secondo quanto disposto dal D.Lgs. 42/2004, con riferimento al PPR, e dell'ente di gestione, con riferimento al piano d'area, prima della sottoscrizione dell'accordo".

Prima di tale modifica, il comma in questione era così formulato: "6. Costituiscono variante al PTR, ai PTCP e al PTGM gli accordi di programma per la realizzazione di progetti aventi rilievo, rispettivamente, regionale, provinciale e metropolitano che incidono sull'assetto del territorio o comunque sui contenuti di tali piani territoriali, nel caso in cui nel procedimento formativo di tali accordi sia assicurata la partecipazione dei cittadini, siano dichiarati espressamente gli aspetti oggetto di variante e sia acquisito il parere favorevole della competente commissione consiliare prima della sottoscrizione dell'accordo".

Per effetto della modifica portata dall'articolo 34, dunque, gli accordi di programma per la realizzazione di progetti aventi rilievo regionale vengono a costituire, ex lege, anche variante al PPR, laddove incidano sui contenuti dello stesso.

Effetto di tale previsione è dunque quello di produrre una modifica del Piano paesaggistico approvato d'intesa con lo Stato.

Evidente è, dunque, che la norma regionale in questione si pone in diretto contrasto con gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; previsioni, queste ultime, che costituiscono norme inter poste rispetto all'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

Al riguardo, occorre tenere presente che la parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio delinea un sistema organico di tutela paesaggistica, inserendo i tradizionali strumenti del provvedimento impositivo del vincolo e dell'autorizzazione paesaggistica nel quadro della pianificazione paesaggistica del territorio, che deve essere elaborata concordemente da Stato e

Regione. Tale pianificazione concordata prevede, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e stabilisce la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

In sostanza, il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono infatti l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (cfr. Corte cost. n. 180 del 2008).

Si tratta di una scelta di principio la cui validità e importanza è già stata affermata più volte dalla Corte costituzionale, in occasione dell'impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei Comuni e delle Regioni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovracomunale, definito d'intesa tra lo Stato e la Regione. La Corte ha, infatti, affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte cost. n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica "è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale" (Corte cost., n. 182 del 2006; cfr. anche la sentenza n. 272 del 2009).

Il suddetto quadro normativo non consente alla Regione, una volta approvato il piano paesaggistico d'intesa con lo Stato, di operare una modifica di una propria norma di legge, il cui effetto sia quello di incidere sulla disciplina concordemente dettata in sede di pianificazione paesaggistica, a nulla rilevando il fatto che si preveda, all'interno della stessa, l'acquisizione del parere favorevole degli organi ministeriali.

Al riguardo, deve sottolinearsi che la modifica del piano paesaggistico è da ritenere ammissibile esclusivamente mediante una nuova pianificazione, che tenga conto degli specifici contesti territoriali.

L'articolo 10, comma 6, della legge regionale 56 del 1977, come sostituito dalla legge regionale in esame, risulta, pertanto, illegittimo per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., rispetto alla quale costituiscono norme

interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni illustrate sopra al punto 2.2.

D'altro canto, la medesima previsione censurata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

Deve, inoltre, rilevarsi che la modifica apportata dall'articolo 34 all'articolo 10, comma 6, della legge regionale n. 56 del 1977, laddove incide sulla concreta portata della disciplina contenuta nel Piano paesaggistico regionale, costituisce il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'approvazione del medesimo piano.

La scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali, al di fuori dell'accordo con lo Stato, che ha condotto alla recente approvazione del Piano territoriale, si pone, pertanto, in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3.

15. L'articolo 36 inserisce l'articolo 17-ter nella legge regionale n. 56/1977.

Il testo del neo-introdotto articolo, prevede, al primo comma, che "Costituiscono variante al PRG gli accordi di programma per la realizzazione di progetti anche di edilizia privata considerati di interesse dall'amministrazione territorialmente competente che incidono sull'assetto del territorio, nel caso in cui nel procedimento formativo di tali accordi è assicurata la partecipazione dei cittadini, sono dichiarati espressamente gli aspetti oggetto di variante ed è esperita la procedura di cui all'articolo 34, comma 5, del decreto legislativo 267/2000".

Il secondo comma prevede poi che "Sulla base di un progetto preliminare, si definisce accordo di programmazione negoziata ai sensi dell'articolo 2, comma 203, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), tra il comune, gli altri soggetti pubblici competenti in forza dei contenuti della proposta, nonché il soggetto proponente, nel quale sono definiti i contenuti del progetto e le condizioni ritenute necessarie per integrare i profili di pubblico interesse".

Il progetto, secondo quanto previsto dal comma 3, è poi istruito e approvato mediante ricorso alla procedura di cui all'articolo 14-ter della legge n. 241 del 1990.

Per effetto della disposizione in esame, dunque, gli accordi di programma per la realizzazione di progetti anche di edilizia privata considerati di interesse dall'amministrazione territorialmente competente che incidono sull'assetto del territorio aventi rilievo regionale vengono a costituire, ex lege, variante al PRG.

Orbene, come ricordato, in una Regione – quale è il Piemonte – in

cui sia stato approvato il Piano paesaggistico regionale, gli strumenti urbanistici comunali devono essere conformati o adeguati alle prescrizioni d'uso contenute nel piano paesaggistico (immediatamente conformative degli usi del territorio), oltreché alle disposizioni di indirizzo e di direttiva contenute nello stesso piano (che spetta alla pianificazione urbanistica declinare in concreto e attuare).

La previsione secondo cui un accordo di programma costituisce variante al PRG si traduce, in sostanza, in una deroga alla pianificazione urbanistica. Con la conseguenza che viene ad essere menomata l'attuazione delle direttive contenute nel piano paesaggistico, alle quali gli strumenti urbanistici devono essere conformati. Sotto questo profilo si realizza, quindi, una indiretta deroga alla pianificazione paesaggistica.

D'altro canto, la norma regionale non prevede neppure che tali accordi, in variante agli strumenti urbanistici, siano sottoposti alla prescritta procedura di verifica di conformità al PPR, ai sensi dell'articolo 145, comma 5.

Da tutto quanto sopra, emerge l'illegittimità dell'articolo 17-ter nella legge regionale n. 56/1977, introdotto dall'articolo 36 della presente legge, per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, per le ragioni di cui al punto 2.2, nonché per violazione degli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione.

La scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali, al di fuori dell'accordo con lo Stato, che ha condotto alla recente approvazione del Piano territoriale, si pone, altresì, in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3.

16. L'articolo 40 interviene a precisare l'ambito di applicazione del divieto di sanatoria di cui all'articolo 146, comma 4, del Codice dei beni culturali. In particolare, l'articolo in esame prevede che: "Il divieto di sanatoria stabilito dall'articolo 146, comma 4, del decreto legislativo 42/2004, si applica agli interventi realizzati in area paesaggisticamente vincolata in epoca successiva al 12 maggio 2006, data di entrata in vigore del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 in relazione al paesaggio)".

Come è noto, l'articolo 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, innovando rispetto al precedente assetto normativo, ha escluso la sanabilità degli abusi paesaggistici, stabilendo che: "... Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi...".

L'articolo 167, commi 4 e 5, del predetto codice, limita l'accertamento della compatibilità paesaggistica ad alcune fattispecie marginali, escludendo, comunque, i lavori che abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi, ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati. Il divieto di sanatoria ex post è stato introdotto dalla versione originaria del codice [art. 146, comma 10, lett. c)] ed è stato poi confermato a seguito delle modifiche apportate dai due decreti correttivi del 2006 e del 2008 (dd.lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e 26 marzo 1008, n. 63; il divieto di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria è oggi contenuto al comma 4 dell'articolo 146).

Orbene, non si ignora che l'articolo in esame intercetti una questione di diritto intertemporale concernente l'applicabilità di tale divieto di sanatoria ex post, rispetto alla quale la giurisprudenza ha sovente adottato una soluzione analoga a quella fatta propria dalla norma regionale.

Cionondimeno, non può non rilevarsi il contrasto della disposizione in esame con la riserva allo Stato della potestà normativa in materia di tutela del paesaggio, potestà che invero comprende anche il potere di "interpretazione autentica" (normativa) della disciplina vigente, attesa la necessità di garantirne l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

L'articolo 40 risulta, pertanto, illegittimo per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 146 e 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione.

17. L'articolo 41 sostituisce integralmente l'articolo 6 (Variazioni essenziali al progetto approvato) della L.R. n. 19 del 1999. In particolare, al comma 1, lett. a) del nuovo articolo 6 della L.R. n. 19 del 1999 si prevede che:

" 1. Ai sensi dell'articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) si ha variazione essenziale al progetto approvato quando si verificano una o più delle seguenti condizioni:

a) mutamento della destinazione d'uso che implica incremento degli standard previsti dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765)".

La disposizione si pone in contrasto con l'art. 32, comma 1, lett. a) del d.P.R. n. 380 del 2001, il quale, enunciando un principio

fondamentale, dispone che “1. Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni: a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968;”.

Diversamente da quanto previsto dalla disciplina statale di riferimento, la disposizione regionale in parola esclude la qualificazione di “variazione essenziale al progetto approvato” in relazione ai mutamenti di destinazione d'uso che comportino un decremento degli standard di cui al DM 1444/1968.

Dal contrasto con il parametro interposto di cui alla citata norma statale scaturisce la violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost. “governo del territorio”.

Parimenti lesive del medesimo parametro costituzionale, per contrasto con le disposizioni statali di principio inter poste indicate nel seguente, risultano:

- la lettera b) del comma 1 del nuovo articolo 6 della L.R. n. 19/1999, la quale, anziché prevedere, come sancito dall'art. 32, comma 1, lett. b) del d.P.R. n. 380 del 2001, che costituisce variazione essenziale al progetto approvato l’ “aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato”, stabilisce, in via automatica, che siffatta variazione si verifica quando sussiste un “aumento in misura superiore al 30 per cento della cubatura o della superficie di solaio”;

- la lettera c) del comma 1 del nuovo articolo 6 della L.R. n. 19/1999, la quale dispone il ricorrere dell'essenzialità della variazione solo nel caso di “modifiche superiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all'altezza e alla superficie coperta del progetto approvato”. Ciò, diversamente dall'art. 32, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 380 del 2001 che prevede, tra le condizioni al verificarsi delle quali si ha variazione essenziale, le “modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato”;

- l'omesso richiamo alla previsione di cui alla lettera d) del comma 1 dell'art. 32 del d.P.R. n. 380 del 2001 che include tra le variazioni essenziali il “mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito”.

18. l'articolo 42 reca modifiche all'articolo 6-bis della legge regionale 19/1999, sostituendone il comma 6, demandando a una deliberazione della Giunta regionale la facoltà di individuare “ulteriori tolleranze costruttive”. La norma risulta censurabile per la parte in cui non richiama il disposto dell'articolo 34 bis del DPR 380 del 2001 TUE inserita per effetto dall' art. 10, comma 1, lett. p), del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120 (che, mediante la lett.o), del

medesimo articolo 10, ha abrogato il comma 2-ter dell'articolo 34 dello stesso T.U.E.), e che così recita:

"Art. 34-bis Tolleranze costruttive

1. Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo.
2. Fuori dai casi di cui al comma 1, limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, costituiscono inoltre tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edili, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.

3. Le tolleranze esecutive di cui ai commi 1 e 2 realizzate nel corso di precedenti interventi edili, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edili ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali."

La descritta disposizione statale di riferimento pone principi fondamentali nella materia governo del territorio, come tali vincolanti per la regione ai sensi dell'articolo 117 terzo comma della Costituzione e che quindi con la norma in esame risultano violati.

19 . L'articolo 47 della legge regionale in esame reca disposizioni in tema di spazi di uso collettivo e accessori alla residenza, nonché di incentivi per i nuovi formati edili.

Orbene, il comma 2, dell'articolo in esame prevede che gli interventi ivi indicati possano essere realizzati, "anche se non previst[i] dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi"; Ancora, il comma 4, dell'articolo 47, in relazione al piano pilotis esistente all'entrata in vigore della legge in commento, ne consente il recupero anche a fini abitativi, in deroga alla densità fondata di cui all'articolo 7 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e alle norme del PRG, ammettendosi finanche la possibilità di effettuare, nel medesimo edificio, gli interventi di cui agli articoli 5 e 6 della legge regionale n. 16 del 2018.

Evidente è come in virtù della prevista deroga agli strumenti urbanistici, oltreché alla densità fondata, venga a configurarsi, sebbene indirettamente, una violazione del PPR adottato dalla Regione d'intesa con il Ministero della cultura, atteso l'obbligo di conformazione degli strumenti urbanistici al PPR.

Le citate previsioni risultano, pertanto, illegittime per violazione del principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di copianificazione obbligatoria e, dunque, dell'articolo dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni di cui al punto 2.2.

Risulta, altresì, violato l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011 per le ragioni illustrate al punto 3.2.

Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3. Ancora, le previsioni censurate, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

20. L'articolo 48 della legge regionale in esame reca disposizioni per l'installazione in edifici privati di vasca riabilitativa per idroterapia.

In particolare, il comma 1, prevede che "Al fine di tutelare i diritti delle persone con disabilità è consentita la realizzazione di una vasca riabilitativa, in edifici privati esistenti o di nuova costruzione, per svolgere esercizi riabilitativi, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti.".

Il comma 4 stabilisce, poi, che "Agli eventuali incrementi fuori sagoma si applicano le distanze minime di cui all'articolo 9 del decreto ministeriale 1444/1968 e le normative vigenti in materia antisismica, di sicurezza, antincendio, energetica, acustica, igienico sanitaria, nonché le disposizioni contenute nel decreto legislativo 42/2004, quanto previsto dal PPR, quanto definito dalle norme del PAI e dalle norme degli strumenti urbanistici adeguati al PAI".

Evidente è come in virtù della prevista deroga agli strumenti urbanistici vigenti, venga a configurarsi, sebbene indirettamente, una violazione del PPR adottato dalla Regione d'intesa con il Ministero della cultura, atteso l'obbligo di conformazione degli strumenti urbanistici al PPR. Quest'ultimo strumento, tra l'altro, è fatto salvo (evidentemente, soltanto con riguardo alle prescrizioni aventi immediata portata conformativa) unicamente nel caso di interventi fuori sagoma.

L'articolo in esame risulta, pertanto, illegittimo per violazione del principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di copianificazione obbligatoria e, dunque, dell'articolo dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni illustrate al punto 2.2. Risulta, altresì, violato l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011 per le ragioni illustrate al punto 3.2.

Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3. Ancora, la previsione censurata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

Per le ragioni sopra illustrate, la legge regionale, con riguardo alle disposizioni sopra indicate, deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.