



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 | Proposta DAR: Rinuncia parziale | (Scadenza 31/07/2022) |

Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia.

Con ricorso n. 54 del 5 agosto 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 28 luglio 2022, ha impugnato la legge della regione Piemonte indicata in oggetto, rilevando come numerose disposizioni in essa contenute, intervenendo indiscriminatamente sulla disciplina urbanistica ed edilizia regionale vigente, in violazione di norme statali di riferimento, risultassero 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 e di livelli essenziali delle prestazioni , di cui all'articolo 117, secondo comma lettere e) e m) della Costituzione. Il ricorso ha altresì evidenziato 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 canone della ragionevolezza, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, e con il principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni.

In particolare, su parere dei competenti Ministeri dell'ambiente e della transizione ecologica, della giustizia, della cultura, e di quello delle infrastrutture e trasporti sono stati impugnati gli articoli: 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18; 19; comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34; 36; 40; 41; 42; 47 e 48, della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7, recante: «Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia».

La Regione Piemonte, a seguito di numerose interlocuzioni con il Governo, mediante riunione tecniche con le amministrazioni censuranti, in data 19 settembre 2023, ha approvato la legge regionale n. 20 del 2023 - recante "Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia)" - esaminata dal Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2023, che ne ha deliberato la non impugnativa.

La legge regionale n. 20 del 2023 ha apportato modifiche a numerose disposizioni della l.r. n. 7 del 2022 oggetto di impugnativa governativa, in particolare:

- l'articolo 1 è intervenuto sull'articolo 3 della l.r. 7/2022, censurato in quanto la definizione di "edifici o parti di edifici legittimi" in esso contenuta era apparsa discostarsi da quella di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, in quanto prendeva 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 con l'effetto di estendere la nozione di immobili legittimamente realizzati, prevista dal legislatore statale, includendovi le costruzioni realizzate prima del 1967. La disposizione era apparsa 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, risultando altresì in contrasto, incidendo anche sul trattamento sanzionatorio degli illeciti urbanistici con l'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.

La modifica apportata ha eliminato dalla definizione di edifici legittimi il riferimento agli edifici oggetto di condono edilizio, cancellando, altresì la possibilità di accertamento dello stato legittimo sulla base di informazioni catastali o di altri documenti probanti, riferendo tale accertamento solo a quanto previsto dalla norma statale di riferimento.

- l'articolo 2 ha modificato l'articolo 11 della l.r. 7/2022. Detta norma, riguardante la delocalizzazione dei fabbricati localizzati in aree a rischio idraulico e geologico, aveva previsto che soltanto le delocalizzazioni relative a talune aree avvenissero nel rispetto delle norme di attuazione e delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici individuati dal Piano paesaggistico nonché previo parere - peraltro soltanto obbligatorio - della competente Soprintendenza. Per le restanti, si prescindeva invece dal rispetto delle prescrizioni del Piano. Era pertanto stata rilevata 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. La medesima previsione censurata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, era inoltre apparsa comportare anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione

ed il principio di leale collaborazione. Infine la norma regionale, consentendo che il rilascio del permesso di costruire avvenisse senza la corresponsione del contributo straordinario di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d ter), del D.P.R. 380/2001, era apparsa in contrasto con la stessa disposizione di principio del T.U.E. con la conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia governo del territorio.

La modifica apportata cancella la previsione della deliberazione comunale, da assumersi ai sensi della legge n. 106/2011, e, per la delocalizzazione dei fabbricati ubicati in aree a rischio, elimina l'esclusione dal pagamento del contributo straordinario di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d ter) del d.p.r. 380/2001, richiedendo espressamente, per la delocalizzazione ivi prevista, il rispetto delle norme di attuazione e delle prescrizioni d'uso del Piano Paesaggistico Regionale.

- l'articolo 3 ha modificato l'articolo 13 della l.r. 7/2022. Tale norma, qualificando come ristrutturazione edilizia gli interventi di demo-ricostruzione senza rispetto dei parametri edilizi preesistenti, consentendo premialità volumetriche, finiva per stabilire, unilateralmente, la disciplina d'uso di taluni beni paesaggistici, risultando pertanto illegittima per violazione del principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di co-pianificazione 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.

La modifica apportata cancella la possibilità di avvalersi delle premialità volumetriche previste dalla legge o dai PRG vigenti per gli interventi di ristrutturazione edilizia relativi agli edifici insediatati nelle zone tutelate ai sensi del d.lgs. 42/2004 (Codice del paesaggio). Inoltre, nel caso di intervento di sostituzione di edifici degradati o incongrui, viene espunta la preventiva deliberazione comunale, da assumersi ai sensi della legge n.106/2011 per delocalizzare la capacità edificatoria non utilizzata e viene cancellata la previsione che esclude l'applicazione del contributo straordinario (extra onere). Per finire, viene eliminata l'esclusione di realizzare interventi di sostituzione di edifici degradati o incongrui nelle aree di notevole interesse pubblico tutelate ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lett. a) e b) del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

- l'articolo 4 ha modificato l'articolo 14 della l.r. 7/2022, riguardante gli interventi di riqualificazione di aree urbane degradate. I previsti interventi di rigenerazione urbana, consentendo anche premialità volumetriche "incentivanti", erano apparsi in contrasto con la disciplina dei beni paesaggistici in quanto posti unilateralmente derogando agli indici di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici violando il principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di co-pianificazione obbligatoria e, dunque, dell'articolo dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

La modifica apportata elimina la possibilità di ricostruire in altre

aree individuate dal Comune previa variante semplificata ai sensi dell'articolo 17 bis della l.r. 56/1977, ovvero in aree di rigenerazione urbana individuate tramite sistemi perequativi.

- l'articolo 5 ha modificato l'articolo 16 della l.r. 7/2022, riguardante l'utilizzo di vani e locali interrati e seminterrati dei fabbricati esistenti, laddove il riferimento ai manufatti legittimamente realizzati alla data di entrata in vigore della legge regionale o legittimati era apparso non in linea con la disciplina statale di riferimento ponendosi così in contrasto 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. Con la modifica apportata si precisa che il riferimento è fatto alla qualificazione di immobili e di unità immobiliari, invece che di edifici, mentre, per quanto riguarda la sanatoria edilizia, viene richiamata la disciplina del TUE, Testo Unico dell'Edilizia.

- l'articolo 6 ha modificato l'articolo 18 della l.r. 7/2022, recante la disciplina edilizia degli interventi. La norma impugnata aveva previsto che il recupero con cambio di destinazione d'uso dei vani e locali interrati e seminterrati, senza opere edilizie, fosse soggetto a preventiva segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), rilevandosi così il 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 quindi dell'art. 117, terzo comma, Cost. con riferimento alla materia "governo del territorio", per la parte in cui non faceva salve le disposizioni concernenti gli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A, di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968.

La modifica apportata precisa che, se il recupero con cambi di destinazioni d'uso dei vani e locali interrati e seminterrati avviene senza opere edilizie, sono fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 2 del D.M. 1444/1968 per gli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A.

- l'articolo 7 ha modificato l'articolo 19 della l.r. 7/2022, riguardante il recupero dei vani e locali interrati o seminterrati. La precedente formulazione ammetteva sempre tale recupero, anche in deroga alla pianificazione urbanistica, realizzando così una indiretta deroga alla pianificazione paesaggistica, in violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost. nonché degli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione, scardinando altresì il principio fondamentale in materia di governo del territorio sotteso all'intero impianto della legge urbanistica n. 1150 del 1942, in contrasto quindi con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente alle materie "governo del territorio" e "tutela della salute".

La modifica apportata espressamente prevede che il recupero dei vani e locali interrati o seminterrati sia ammesso solo in conformità con le previsioni del Piano Paesaggistico Regionale.

- l'articolo 8 ha modificato l'articolo 20 della l.r. 7/2022, rubricato "Ambiti di esclusione, adeguamento comunale e disposizione transitoria. La precedente formulazione aveva

previsto che i comuni potessero disporre l'esclusione di parti del territorio dall'applicazione delle disposizioni concernenti il recupero di vani e locali interrati e seminterrati, senza alcun richiamo alle prescrizioni del Piano paesaggistico regionale PPR, consentendo peraltro tali interventi anche con riferimento ad immobili non ancora realizzati. Da qui l'irragionevolezza della previsione in esame che risultava violare l'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché gli articoli 3 e 9 della Costituzione. Con la modifica apportata viene prevista la possibilità per i Comuni di escludere l'applicazione delle disposizioni riguardanti l'utilizzo di vani e locali interrati e seminterrati dei fabbricati esistenti per motivazioni connesse a esigenze di tutela paesaggistica; viene inoltre eliminata la possibilità di applicare le medesime disposizioni, oltre che agli immobili esistenti, anche agli immobili realizzati decorsi 5 anni dall'ultimazione dei lavori.

- l'articolo 9 ha modificato l'articolo 21 della l.r. 7/2022, recante prescrizioni operative del Piano Regolatore Generale, dettando previsioni che si inseriscono nella definizione di ristrutturazione edilizia, in contrasto con l'articolo 3, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, andando così a violare l'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, e terzo comma della Costituzione con riferimento alla materia "governo del territorio".

La modifica apportata elimina il riferimento a specificazioni previste dalla normativa regionale in relazione all'intervento di ristrutturazione edilizia; cancellando altresì la disposizione che prevede la prevalenza delle definizioni dei tipi di intervento, contenute nella stessa l.r. 7/2022, sulle difformi previsioni contenute in leggi regionali o strumenti urbanistici, senza necessità di varianti o adeguamenti.

- l'articolo 10 ha modificato l'articolo 34 della l.r. 7/2022, escludendo la prevista possibilità di variare il PPR mediante accordi di programma di rilievo regionale, provinciale e metropolitano, eliminando altresì la disposizione che prevedeva il parere favorevole degli organi ministeriali competenti in materia di paesaggio sul relativo progetto, norme che risultavano in contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

- l'articolo 11 ha abrogato l'articolo 36 della l.r. 7/2022 ovvero la possibilità di variare il PRG mediante accordi di programma che prevedano la realizzazione di progetti, anche di edilizia privata, disposizione che si traduceva, in sostanza, in una deroga alla pianificazione urbanistica, e, conseguentemente una indiretta deroga alla pianificazione paesaggistica.

- l'articolo 12 ha abrogato l'articolo 40 della l.r. 7/2022 che individuava l'ambito di applicazione del divieto di sanatoria di cui all'articolo 146, comma 4, del Codice dei beni culturali, intercettando una questione di diritto intertemporale concernente l'applicabilità di tale divieto di sanatoria ex post, in violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del

paesaggio.

- l'articolo 13, ha modificato l'articolo 42 della l.r. 7/2022, che consentiva possibili "ulteriori tolleranze costruttive", non rispettando i principi fondamentali nella materia governo del territorio stabiliti dall'articolo 34 bis del DPR 380 del 2001 TUE, richiamando espressamente il necessario rispetto di detta norma di principio stabilità dallo Stato.

Alla luce delle modifiche introdotte, le motivazioni dell'impugnativa pendente, limitatamente alle norme sopra indicate modificate dalla legge regionale Piemonte n. 20 del 2023, risultano superate ed appare dunque venuto meno l'interesse a coltivare il ricorso di fronte alla Corte Costituzionale con riferimento a dette disposizioni.

Considerato che, così come comunicato dalla stessa Regione Piemonte, le predette norme modificate non hanno trovato applicazione "medio tempore", sentiti sul punto i Ministeri della Giustizia, dell' Ambiente e della transizione energetica, delle infrastrutture e trasporti, e della Cultura, sussistono i presupposti per la rinuncia parziale all'impugnativa pendente limitatamente agli articoli: 3, comma 2; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16, comma 1; 18, comma 3; 19, comma 1; 20, commi 1 e 2; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40 e 42, comma 1.

Residuano invece le questioni relative agli articoli 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 41; 47 e 48, non modificati dalla Regione, in relazione ai quali permangono ancora validi i motivi di impugnativa di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2022.