

Sentenza: 7 maggio 2024, n. 119

Materie: Edilizia e urbanistica

Parametri invocati: articoli 3, 5, 9, 32, 97, 117, secondo comma, lettere m), p) ed s), e 118, commi primo e secondo, Cost., in relazione, quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, dell'art. 117, terzo comma, Cost., principio di leale collaborazione, di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Articoli 3, comma 2, art. 5, 7, 8 comma 1, art. 6 e 9; art. 10, 11 e 13 comma 6, art. 14 comma 3 e 5 art. 16 e 18 comma 3, art. 19, comma 1, art. 20 e 21 comma 1 e 3, art. 34, comma 1, art. 36, 40, 41, 42, e 47 comma 2 e 4, e art. 48 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia), nella parte in cui, novellando i commi 1 e 2, lettera b), dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 4 ottobre 2018, n. 16 (Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana), ha reso applicabile, in virtù del rinvio all'art. 2, comma 1, lettera d-bis), della l.r. Piemonte 16/2018, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2, della l.r. Piemonte 20/2023, recante "*Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2022, n. 7 (Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia)*", la disciplina di cui all'art. 5, comma 9 e seguenti, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, anche agli edifici per i quali "*è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi*" "*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), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (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*";
- illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, della l.r. Piemonte 16/2018;
- illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della l.r. Piemonte 7/2022, sostitutivo dell'art. 6, comma 1, della l.r. Piemonte 16/2018, limitatamente alle parole "*per gli edifici realizzati dopo tale data, il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione*";
- illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della l.r. Piemonte 7/2022;
- illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 1, della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 6, comma 1, lettere a), b) e c), della l.r. Piemonte 19/1999, recante "*Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)*";
- illegittimità costituzionale dell'art. 47 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui prevede gli incisi: "*anche se non previsto dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi*" (comma 2); "*senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici, nel solo rispetto dei parametri riferiti ai limiti delle superfici coperte*" (comma 2, lettera a); "*senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici*" (comma 2, lettere b e c); "*in deroga alla densità fondiaria di cui all'articolo 7 del decreto ministeriale 1444/1968 e alle norme del PRG*"(comma 4);

- dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 48 della l.r. Piemonte 7/2022 e non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate e dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40 e 42 della l.r. Piemonte 7/2022.

Estensore nota: Ferraro Domenico

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6 e 9; 10; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40; 41; 42; 47, commi 2 e 4, e 48 della l.r. Piemonte 7/2022, deducendo la violazione di molteplici parametri costituzionali: degli articoli 3, 5, 9, 32, 97, 117, secondo comma, lettere m), p) ed s), e 118, commi primo e secondo, Cost., in relazione, quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. agli articoli 135, 143 e 145 cod. beni culturali e all'art. 5, comma 11, d.l. n. 70 del 2011, come convertito; dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia "governo del territorio", recati dagli articoli 2-bis, commi 1 e 1-bis, 9-bis, comma 1-bis, 10, comma 1, lettera c), 14, 16, comma 4, lettera d-ter), 23, comma 01, lettera a), 31, 32, comma 1, lettere a), b), c) e d), e 34-bis t.u. edilizia, dall'art. 5, commi 10 e 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e dall'art. 41-quinquies legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il d.m. n. 1444 del 1968; del medesimo parametro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quanto alla materia "tutela della salute", in relazione al d.m. 5 luglio 1975; e, infine, del principio di "leale collaborazione", di cui agli articoli 5 e 120 Costituzione. La prima questione riguarda l'art. 5 della l.r. Piemonte 7/2022 che ha novellato l'art. 3, comma 1, della l.r. Piemonte 16/2018, operando, al fine della individuazione degli edifici o delle parti di edificio legittimi, un rinvio all'art. 2, comma 1, lettera d-bis), della l.r. Piemonte 16/2018, che li identifica in quelli "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". In tal modo, vengono considerati "legittimi" anche quegli edifici per i quali era stato rilasciato titolo abilitativo in base all'art. 31 della legge 47/1985, all'art. 39 della legge 724/1994 e all'art. 32 del d.l. 269/2003, come convertito. Le richiamate previsioni normative hanno, in particolare, regolato presupposti e condizioni per tre diversi condoni edilizi, vale a dire per tre eccezionali ipotesi in cui il legislatore, in via straordinaria e con regole ad hoc, ha consentito di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino a una certa data, di natura sostanziale (sul punto si vedano le sentenze 42/2023, 68/2018, 232 e 50 del 2017). Al contempo, l'art. 3, comma 2, della l.r. Piemonte 16/2018, come novellato sempre dall'art. 5 della l.r. Piemonte 7/2022, ha rinviato, ai fini del riuso e della riqualificazione degli immobili di cui al comma 1, a quanto previsto, tra l'altro, "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" il cosiddetto, secondo piano casa. Ne deriva, quale conseguenza, che il legislatore regionale ha consentito gli interventi previsti dal secondo piano casa anche rispetto a immobili abusivi condonati. Tale conclusione si pone in aperto contrasto con quanto disposto dall'art. 5, comma 10, del d.l. 70/2011, come convertito. Come già precisato dalla Corte (sentenza 24/2022, e in senso conforme, sentenza 90/2023), la citata previsione, in base alla quale "gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria",

si deve “interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la ratio della normativa in esame”. Mentre, infatti, “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 50/2017), 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 107/2017), 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” (sentenza 24/2022). Per le ragioni esposte, l’art. 5 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha novellato l’art. 3, commi 1 e 2, della l.r. Piemonte 16/2018 viola l’art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, che non soltanto è “norma fondamentale di riforma economico-sociale” (sentenze 90/2023 e 24/2022), ma si ascrive altresì ai principi fondamentali della materia “governo del territorio”; pertanto, la norma impugnata si pone in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Costituzione. Pertanto, è costituzionalmente illegittimo l’art. 5 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui, novellando i commi 1 e 2, lettera b), dell’art. 3 della legge r.g. Piemonte 16/2018, ha reso applicabile, in virtù del rinvio all’art. 2, comma 1, lettera d-bis), della citata l.r. 16/2018, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall’art. 1, comma 2, della l.r. Piemonte 20/2023, la disciplina di cui all’art. 5, comma 9 e seguenti del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, anche agli edifici per i quali era “stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi [...] della legge 28 febbraio 1985, n. 47 [...], della legge 23 dicembre 1994, n. 724 [...], del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269”. Con riferimento all’art. 7 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha novellato l’art. 5, comma 9, della l.r. Piemonte 18/2016, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia “governo del territorio”, recati dall’art. 41-quinquies della legge 1150/1942, come attuato mediante il d.m. 1444/1968, nonché dall’art. 5, comma 11, del d.l. 70/2011, come convertito. La disposizione impugnata stabilisce che gli interventi di aumento delle volumetrie previsti nei 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 fondiari stabilite dall’articolo 7 del [d.m. n. 1444 del 1968]; c) superare l’altezza massima consentita dagli strumenti urbanistici fino alla quantità necessaria per sopraelevare il fabbricato di un piano”. Le questioni sono fondate. L’art. 5, comma 9, della l.r. Piemonte 16/2018, come novellato dalla disposizione impugnata, da un lato, consente di superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici attraverso interventi predeterminati in generale e in astratto e, da un altro lato, permette di superare la densità fondiaria stabilita dal d.m. 1444/1968. Una tale disciplina non rispetta i criteri indicati dalla Corte per poter ritenere che una normativa regionale derogatoria degli strumenti di pianificazione, introdotta nell’esercizio della competenza legislativa concorrente nella materia “governo del territorio”, sia rispettosa dei principi fondamentali fissati dallo Stato. L’art. 41-quinquies della legge 1150/1942, anzitutto, afferma un principio di inderogabilità, rispetto alla stessa attività di pianificazione, dei limiti “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”, che, in attuazione di tale previsione, sono stati fissati con il d.m. 1444/1968. Inoltre, la medesima disposizione identifica il senso del principio di pianificazione nella esigenza di “una visione integrata di una determinata porzione di territorio, sufficientemente ampia da poter allocare su di esso tutte le funzioni che per loro natura richiedono di trovarvi posto” (sentenza 17/2023), esigenza “funzionale all’ordinato sviluppo del territorio” (sentenza 19/2023). Vero è che tale principio non implica “che le previsioni dei piani urbanistici siano assolutamente inderogabili” (sentenza 17/2023 e in senso conforme, sentenza 202/2021, 179/2019, 245/2018 e 46/2014). La Corte ha espressamente escluso che “il sistema della pianificazione assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge

regionale, che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali, di prevedere interventi in deroga a tali strumenti” (sentenza 245/2018 e 46/2014) ricorda anche la sentenza 179/2019 e 202/2021. Tuttavia, sempre la Corte ha chiarito a quali condizioni sia consentito al legislatore regionale introdurre deroghe, senza inficiare l’essenza del principio statale di pianificazione territoriale. Anzitutto, ha ritenuto che il rispetto del principio implichi un giudizio di proporzionalità che *“deve [...] svolgersi, 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”* (sentenza 179/2019), verificando l’ *“esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali”* (sentenza 202/2021 e 286/1997) e appurando *“se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio [...] non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all’interno del “sistema della pianificazione”* (sempre sentenza 202/2021). Inoltre, ha segnalato come lo stesso legislatore statale abbia indicato ipotesi idonee a concretizzare deroghe alla pianificazione che non svuotano di significato detto principio (sentenza 17/2023). Una prima indicazione si trae dall’art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia, che consente il rilascio di un *“permesso di costruire in deroga, per particolari e specifici interventi, la cui realizzazione è diretta a soddisfare un interesse pubblico che si ritiene prevalente, a determinate condizioni, rispetto all’assetto generale definito dal piano”* (sentenza 17/2023), *“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”* (art. 14, comma 3, t.u. edilizia). Una seconda ipotesi è quella che consente deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi, purché connotate dalla *“eccezionalità e [...] temporaneità”* e dal perseguimento di *“obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri”* (sempre sentenza 17/2023). Secondo la Corte, l’art. 5, comma 9, della l.r. Piemonte 16/2018, come novellato dalla disposizione impugnata, non risponde ad alcuna delle citate indicazioni. La norma impugnata confligge apertamente con la disposizione statale di cui all’art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia. L’art. 5, comma 9, nel rinviare ai commi precedenti che contemplano astratte previsioni di aumento volumetrico e nel disporre in generale che essi possano *“superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici”*, si pone, infatti, in evidente contrasto con la disposizione statale, secondo cui il permesso a costruire in deroga potrebbe essere, viceversa, rilasciato solo previa verifica in concreto affidata alla *“deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l’interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell’insediamento”* (così il citato art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia). Al contempo, nell’autorizzare la deroga all’art. 7 del d.m. 1444/1968, confligge frontalmente sempre con l’art. 14 t.u. edilizia, il cui comma 3 impone *“il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444”*. Da tutto ciò ne consegue l’illegittimità costituzionale dell’art. 7 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha introdotto il comma 9 dell’art. 5 della l.r. Piemonte 16/2018. Esclusa la derogabilità del d.m. 1444/1968, nonché ogni automatismo in merito alla generale derogabilità degli strumenti di pianificazione, deve, dunque, ritenersi che gli aumenti volumetrici previsti dall’art. 5 della l.r. Piemonte 16/2018 siano consentiti solo se conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici o autorizzati attraverso il permesso di costruire in deroga, ai sensi dell’art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l’art. 8, comma 1, della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui, sostituendo l’art. 6, comma 1, della l.r. Piemonte 16/2018, dispone che, per gli edifici realizzati dopo l’entrata in vigore della medesima legge regionale, *“il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione”*. La questione promossa in riferimento all’art. 3 Cost. è fondata, in quanto la disposizione, nella parte impugnata, consentendo un indiscriminato recupero dei sottotetti, compresi quelli futuri, si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza. La Corte ha affermato che la disciplina legislativa sul recupero dei sottotetti risponde a specifiche finalità quali *“la riduzione del consumo di suolo e l’efficientamento energetico”* (sentenza 54/2021) e che tale

recupero persegue l'obiettivo *“di consentire l'utilizzo, a fini abitativi, di uno spazio, il sottotetto, già esistente, la cui destinazione abitativa determina la “riconversione” del medesimo in una unità immobiliare”* per *“contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti”* (sentenza 208/2019). Poiché la finalità della disciplina del recupero dei sottotetti è quella di evitare il consumo di nuovo suolo e, quindi, la realizzazione di nuove edificazioni, attraverso un uso ottimale di quelle già esistenti, non risulta ragionevole consentirne una applicazione agli edifici futuri. La disposizione in esame, infatti, aumentando in maniera esponenziale il numero degli interventi possibili e coinvolgendo edifici di nuova costruzione, determina uno sviamento dalle specifiche finalità di contenimento del consumo di suolo e di impulso alla realizzazione di interventi tecnologici per la riduzione dei consumi energetici perseguite attraverso il recupero dei sottotetti. Pertanto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 8 della l.r. Piemonte 7/2022, che ha sostituito l'art. 6, comma 1, della l.r. Piemonte 16/2018, nella parte in cui prevede che *“per gli edifici realizzati dopo tale data, il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione”*. È impugnato anche l'art. 8, comma 6, della l.r. Piemonte 7/2022, che ammette il recupero dei sottotetti esistenti *“indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dai PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati”*. Secondo il ricorrente, la disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla materia *“governo del territorio”*, per violazione delle norme interposte di cui all'art. 5, comma 11, del d.l. 70/2011, come convertito, che, richiamando l'art. 14 t.u. edilizia, individua le condizioni entro le quali è consentito il rilascio del permesso di costruire in deroga; sarebbe violato anche l'art. 2-bis, commi 1 e 1-bis, t.u. edilizia. La deroga sistematica e generalizzata agli strumenti urbanistici comporterebbe, inoltre, la violazione dei principi concernenti la generale necessità di pianificazione del territorio e il rispetto degli standard urbanistici. Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché gli articoli 3 e 9 Cost., perché la deroga alla pianificazione urbanistica si tradurrebbe in una deroga indiretta alle previsioni del piano paesaggistico. Vi sarebbe anche contrasto con il principio di leale collaborazione, poiché la Regione Piemonte avrebbe assunto *“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”*. Secondo la Corte la questione è fondata. Non è, in primo luogo, condivisibile quanto sostenuto nelle difese della Regione Piemonte secondo cui la disposizione impugnata avrebbe soltanto esplicitato l'assunto che la conformità agli indici e ai parametri edilizi non dovrebbe *“essere nuovamente e autonomamente verificata”* al momento del recupero dei sottotetti, in quanto già accertata al momento del rilascio del permesso di costruire per la realizzazione dell'edificio ove è presente il sottotetto. La prospettazione della Regione non tiene conto della circostanza che l'attività di recupero del sottotetto consiste proprio nella trasformazione dell'originario volume edilizio esistente, che può comportare, ad esempio, l'eventuale variazione dell'altezza originaria o la creazione di nuove unità immobiliari. Deve, poi, essere richiamata la sentenza 17/2023, riguardante la normativa della Regione Puglia sul recupero dei sottotetti, secondo la quale il principio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica risulta *“irrimediabilmente compromesso dalla generalizzata possibilità [...] di recuperare i sottotetti e di riutilizzare porticati e locali seminterrati anche in deroga agli strumenti urbanistici”*. La decisione ha, in particolare, rilevato che dall'art. 14 t.u. edilizia, avente a oggetto il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, si desume il carattere eccezionale di tale permesso, che può essere rilasciato solo all'esito di un procedimento peculiare e sulla base di una valutazione concreta caso per caso degli interessi rilevanti nello specifico contesto. Ne consegue che sussiste un *“principio fondamentale di pianificazione urbanistica del territorio”*, il cui necessario rispetto costituisce una *“condizione del rilascio di atti permissivi della sua trasformazione”*. Ciò non esclude che le regioni possano introdurre per legge, nell'esercizio della loro competenza concorrente nella materia *“governo del territorio”*, *“deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi”* che, tuttavia, *“sono ammissibili soltanto nel rispetto del citato principio fondamentale della materia*

e dunque solo in quanto essi presentino i caratteri dell'eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri, diretti ad escludere in particolare che essi assurgano a disciplina stabile, vanificando il principio del necessario rispetto della pianificazione urbanistica" (sentenza 17/2023). In linea con le considerazioni svolte dalla richiamata pronuncia, deve rilevarsi che anche la disposizione impugnata viola il principio di pianificazione del territorio e del rispetto degli standard urbanistici desumibile dall'art. 14 t.u. edilizia, in quanto prevede una deroga generalizzata agli strumenti urbanistici al fine di consentire il recupero dei sottotetti esistenti, così ledendo la competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia "governo del territorio", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Dunque, la questione avente a oggetto l'art. 8, comma 6, della l.r. Piemonte 7/2022, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e in relazione all'art. 14 t.u. edilizia è fondata, con assorbimento delle ulteriori censure prospettate. Il ricorrente prospetta una violazione meramente ipotetica ed eventuale delle prescrizioni del piano paesaggistico, che non origina dall'art. 10 della l.r. Piemonte 7/2022, ma può derivare da vizi propri della delibera di approvazione della variante urbanistica semplificata. Ciò che il ricorrente paventa, infatti, è che il mancato esplicito dissenso delle amministrazioni chiamate a valutare, nella sede della conferenza di servizi prevista dall'art. 17-bis della l.r. Piemonte 56/1977, la conformità della variante urbanistica semplificata al piano paesaggistico possa determinare un vulnus alla tutela dei valori ambientali. La norma impugnata, tuttavia, non può mai essere interpretata nel senso di avallare o comunque facilitare l'assunzione di decisioni in contrasto con il piano paesaggistico. Anzi, è lo stesso art. 17-bis della l.r. Piemonte 56/1977, il cui comma 5 è richiamato dalla disposizione impugnata quanto all'iter di approvazione della variante urbanistica semplificata, a prevedere al comma 1 che *"sono varianti semplificate al PRG quelle necessarie per l'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata, come definiti dalla normativa vigente, nonché quelle formate ai sensi di normative settoriali, volte alla semplificazione e accelerazione amministrativa. Tali varianti, con riferimento agli ambiti oggetto di modifica, sono conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali, provinciali e della città metropolitana, nonché ai piani settoriali e ne attuano le previsioni"*. Dunque, la circostanza che la legge n. 241 del 1990 contempra forme di semplificazione dell'attività procedimentale, ivi compreso il silenzio-assenso nei rapporti tra le amministrazioni, non preclude alle regioni il potere di adottare disposizioni di legge, quale quella in esame, che prevedono la possibilità di derogare agli indici di edificabilità previsti da strumenti urbanistici mediante varianti urbanistiche semplificate, il cui contenuto deve essere espressamente conforme al piano paesaggistico. Per le medesime ragioni, non sono fondate le ulteriori questioni promosse in riferimento al principio di leale collaborazione e agli artt. 3 e 9 Cost., in quanto la disposizione impugnata non reca un vulnus al rispetto del piano paesaggistico della Regione Piemonte né alla tutela dei beni paesaggistici. La Corte prende in esame le questioni concernenti l'art. 41 della l.r. Piemonte 7/2022, che sostituisce l'art. 6 della l.r. Piemonte 19/1999, rubricato *"Variazioni essenziali al progetto approvato"*. Secondo la Corte le questioni sono fondate per quanto riguarda le disposizioni di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 6, comma 1, della l.r. Piemonte 19/1999, come sostituite dall'impugnato art. 41 della l.r. Piemonte 7/2022. Con la sentenza 217/2022 la Corte ha ripercorso l'evoluzione normativa che la nozione di *"variazioni essenziali"* ha avuto nella legislazione statale urbanistica, già prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli). Si deve a quest'ultima, peraltro, la graduazione del regime sanzionatorio secondo uno schema generale tuttora vigente: *"le opere eseguite in assenza di concessione o in totale difformità dalla stessa dovevano essere demolite a spese del proprietario o del costruttore (art. 15, terzo e ottavo comma); le opere invece realizzate in parziale difformità dovevano essere demolite a spese del concessionario, ma, ove non potessero essere rimosse senza pregiudizio per le parti conformi, il concessionario restava assoggettato a una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 15, undicesimo comma)"*. Da tale graduazione sanzionatoria ha avuto origine la successiva differenziazione tra variazioni essenziali e non essenziali, introdotta dagli articoli 7 e 8 della legge 47/1985, di seguito trasfusi negli articoli 31 e 32 t.u. edilizia. Così, le variazioni essenziali vengono assoggettate al più severo regime proprio

della totale difformità, mentre quelle non essenziali restano attratte dal vizio della parziale difformità, correlato alle sanzioni stabilite, all'epoca, dall'art. 12 della legge 47/1985 e, di seguito, dall'art. 34 t.u. edilizia. La Corte dopo aver richiamato la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 8 agosto 2023, n. 7644, e 7 aprile 2023, n. 3596 e Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 3 giugno 2021, n. 4279 e 6 febbraio 2019, n. 891) dichiara fondata la premessa da cui muove il ricorrente, e cioè che il citato art. 32 detti, con riguardo alle variazioni essenziali, principi fondamentali nella materia "governo del territorio", di cui all'art. 117, terzo comma, Costituzione. La Corte ha già riconosciuto il carattere di principi fondamentali della materia a norme disciplinanti profili connessi a quello dell'art. 32 t.u. edilizia, quali: le categorie di interventi edilizi e le tipologie dei diversi titoli abilitativi (sentenze 124 e 2 del 2021, 68/2018, 282/2016 e 259/2014, la durata degli stessi (sentenza 245/2021) il cosiddetto condono edilizio (sentenze 93/2023, 24/2022, 77 e 2 del 2021, 290 del 2019, 232 e 73 del 2017, 233/2015, 101/2013), il perimetro degli interventi in zona sismica (sentenze 164/2023, 2/2021, 264/2019, 68/2018, 60/2017, 282 e 272 del 2016, 167/2014), la documentazione necessaria ai fini della denuncia di esecuzione di nuove opere (sentenza 2/2021), i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile (sentenza 217/2022). Venendo alla censura proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, relativamente al mutamento di destinazione d'uso, deve rilevarsi che nella giurisprudenza amministrativa si afferma che il mutamento di destinazione d'uso non autorizzato e attuato senza opere comporta una variazione essenziale sanzionabile se e in quanto implicante una alterazione degli standard previsti dal d.m. 1444/1968, ossia dei carichi urbanistici relativi a ciascuna delle categorie individuate nella fonte normativa statale in cui si ripartisce la cosiddetta zonizzazione del territorio. In caso contrario, non essendo stata realizzata alcuna opera edilizia né alcuna trasformazione rilevante, il mutamento d'uso costituisce espressione della facoltà di godimento, quale concreta proiezione del diritto di proprietà (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 15 giugno 2020, n. 3803 e sezione quinta, sentenza 3 maggio 2016, n. 1684). Con riferimento alla disciplina degli standard urbanistici, la Corte ha avuto modo, di recente (sentenza 85/2023), di affermare che alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano è consentito, nei limiti di cui all'art. 2-bis, comma 1, del d.p.r. 380/2001, prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al d.m. 1444/1968, ma ha tuttavia sottolineato che la disciplina degli standard urbanistici dettata dal citato decreto ministeriale "ha optato per l'individuazione delle percentuali di dotazioni infrastrutturali strettamente collegate alle destinazioni funzionali delle diverse zone in cui doveva essere ripartito dal piano regolatore generale il territorio comunale". In particolare, gli articoli da 3 a 5 del d.m. 1444/1968, si è rilevato nella medesima pronuncia – "definiscono riassuntivamente le percentuali e le quantità di aree da destinare a "spazi pubblici[,] attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi", differenziate in ragione del fabbisogno attribuito a ciascuna zona territoriale omogenea. Tale sistema, strettamente correlato all'esigenza di regolare l'ordinato sviluppo delle infrastrutture soprattutto nel tessuto urbano, è rimasto sostanzialmente invariato pur nel momento in cui le regioni si sono dotate di una legislazione urbanistica improntata a diversi modelli pianificatori". Il meccanismo dettato dal d.m. 1444/1968, basandosi sulla stretta connessione tra percentuali di dotazione a standard e zonizzazione, configura, pertanto, come obbligatorie le destinazioni funzionali della pianificazione urbanistica, prevedendo una divisione per aree tendenzialmente monofunzionali, pur essendosi progressivamente avvertita l'esigenza di attribuire maggiore spazio all'intervento regionale per derogare alle rigidità delle indicate disposizioni statali sugli standard urbanistici. In sostanza, con la legge 765/1967 e con il d.m. 1444/1968 la destinazione d'uso degli immobili è stata ancorata a un rapporto certo e predefinito, regolato dagli standard urbanistici e definito per zone omogenee. Ne consegue che l'"essenzialità" della variazione al progetto approvato, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia, deve intendersi riscontrata in presenza di qualsiasi mutamento di destinazione che determini una variazione della categoria funzionale edilizia e una correlata variazione in senso peggiorativo della dotazione degli standard urbanistici previsti dal d.m. 1444/1968. Non incide in modo determinante sulla questione in esame la sopravvenuta vigenza dei commi 1-bis, 1-ter e 1-

quater dell'art. 23-ter t.u. edilizia, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), non ancora convertito in legge (la conversione è avvenuta a fine luglio 2024), essendo tali norme variamente volte ad ampliare condizioni e fattispecie per il mutamento della destinazione d'uso, senza modificare direttamente i presupposti della nozione, che qui, invece, viene in discussione, di *"variazione essenziale"*. Tali previsioni, infatti, sono rispettivamente rivolte a consentire: il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare senza opere all'interno della stessa categoria funzionale, il mutamento di destinazione d'uso senza opere tra determinate categorie funzionali di una singola unità immobiliare ubicata in edifici ricompresi in specifiche zone di cui all'art. 2 del d.m. 1444/1968, il mutamento di destinazione d'uso per singole unità immobiliari finalizzato a determinate forme di utilizzo. Pure in questo riformato quadro normativo, resta, invero, operante la correlazione, già evidenziata, tra l'*"essenzialità"* della variazione al progetto approvato, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia, e il mutamento di destinazione che determini una variazione della categoria edilizia ad un tempo altresì peggiorativa della dotazione degli standard urbanistici previsti dal d.m. 1444/1968. L'art. 6, comma 1, lettera a), della l.r. Piemonte 19/1999, come sostituito dall'art. 41 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nell'individuare quale condizione alternativa della variazione essenziale al progetto approvato il mutamento della destinazione d'uso che implica *"incremento"* degli standard previsti dal d.m. n. 1444 del 1968, si pone in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia, il quale eleva, invece, a condizione di essenzialità il mutamento della destinazione d'uso che implichi *"variazione"* degli standard previsti dal medesimo decreto ministeriale. In base alle ragioni prima esposte, la variazione degli standard considerata dal legislatore statale è quella che comunque comporti un'alterazione peggiorativa, qualitativa e quantitativa, dei carichi urbanistici incidenti sul tessuto urbano, riscontrandosi l'*"essenzialità"* della variazione al progetto approvato, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia, in presenza di qualsiasi mutamento di destinazione che determini una variazione della categoria funzionale edilizia e un correlato cambiamento del rapporto predefinito tra uso e dotazione degli standard urbanistici previsti dal d.m. 1444/1968. La disposizione impugnata, invece, per il fatto di individuare la variazione essenziale al progetto approvato con riferimento soltanto al mutamento di destinazione d'uso senza opere edilizie che cagioni un *"incremento"* degli standard urbanistici, la vincola alla sola variazione quantitativa in aumento del carico urbanistico indotta dalla diversa utilizzazione dell'immobile, senza considerare alterazioni funzionali derivanti da altre tipologie di intervento non consentite, con ciò violando il principio fondamentale dettato dall'art. 32, comma 1, lettera a), t.u. edilizia. L'art. 6, comma 1, lettera b), della l.r. Piemonte 19/1999, come sostituito dall'art. 41 della l.r. Piemonte 7/2022, nell'individuare quale condizione della variazione essenziale l'*"aumento in misura superiore al 30 per cento della cubatura o della superficie di solaio"*, si pone, a sua volta, in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 32, comma 1, lettera b), t.u. edilizia, il quale contempla, quale parametro dell'essenzialità, l'*"aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato"*. Ciò sia perché in base alla norma statale l'aggettivo *"consistente"* si traduce in una percentuale solitamente parametrata sull'incremento superiore a quello delle tolleranze costruttive (stimate in percentuale rispetto alle misure previste nel titolo abilitativo); sia perché la norma regionale assume a base di calcolo del margine di aumento la cubatura o la superficie del solaio senza far riferimento alle misure del progetto approvato riguardanti le specifiche opere eseguite in difformità. Si pone in contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 32, comma 1, lettera b), del d.p.r. n. 380 del 2001, una norma di dettaglio che conduca a escludere in via generale la consistenza di variazione essenziale a modificazioni che si mantengano al di sotto di una determinata soglia percentuale, atteso che, in tal modo, si finisce per consentire a priori l'esclusione della essenzialità della variazione, a prescindere da qualsiasi apprezzamento concreto circa la effettiva incidenza della eccedenza di cubatura o di superficie di solaio. Le considerazioni ora svolte conducono pianamente all'accoglimento anche della questione concernente l'art. 6, comma 1, lettera c), della l.r. Piemonte 19/1999, come

sostituito dall'art. 41 della l.r. Piemonte 7/2022. La disposizione impugnata, ravvisando l'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”*, contrasta con l'art. 32, comma 1, lettera c), t.u. edilizia, ove si indica, tra le condizioni al verificarsi delle quali si ha variazione essenziale, il parametro delle *“modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato”*. Per le ragioni già indicate, infatti, deve escludersi che l'aggettivo *“sostanziali”* contenuto nella disciplina statale possa essere compatibile con una normativa regionale di dettaglio che individui un margine di tolleranza così elevato come quello del 20 per cento. Anche, invero, modifiche inferiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all'altezza e alla superficie coperta del progetto approvato possono comportare modalità realizzative dell'intervento costruttivo che portano a un'opera sostanzialmente diversa da quella prevista dall'atto di concessione per conformazione, strutturazione, destinazione o ubicazione. L'art. 47 commi 2 e 4 sono impugnati per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali nella materia *“governo del territorio”* stabiliti dall'art. 41-quinquies della legge urbanistica, come attuato mediante il d.m. 1444/1968, nonché all'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, *“anche per ragioni già illustrate nel settimo motivo del ricorso statale”*. Ad avviso dell'Avvocatura generale, la disciplina statale di principio avrebbe fissato, nel d.m. n. 1444 del 1968, gli standards di densità edilizia, che le norme impugnate intenderebbero apertamente superare, e avrebbe stabilito il principio della pianificazione, che le stesse norme, pure, pregiudicherebbero, consentendo interventi in deroga senza limiti. Per la Corte, le questioni, poste in questi termini, sono fondate. La possibilità di effettuare gli interventi indicati nelle disposizioni impugnate in deroga ai piani regolatori non è rispettosa dei criteri indicati dalla Corte per ritenere la normativa regionale derogatoria degli strumenti di pianificazione conforme ai principi fondamentali nella materia *“governo del territorio”*; criteri su cui la presente pronuncia si è già diffusamente soffermata nel motivare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, della l.r. Piemonte 18/2016 (punto 10.1. del Considerato in diritto). La disciplina impugnata, infatti, non supera il vaglio di proporzionalità, da svolgersi sia in astratto, sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale, sia in concreto, con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti (sentenza 179/2019). Gli interventi edilizi consentiti dall'art. 47 della legge impugnata non soggiacciono alle condizioni previste dall'art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia, né presentano il carattere dell'eccezionalità e della temporaneità (sentenza 17/2023) sono, al contrario, assentibili in via generale, seppur in deroga agli strumenti urbanistici. Proprio per queste ragioni, le disposizioni regionali, oggetto di sindacato, violano il principio fondamentale della pianificazione degli interventi edilizi e di trasformazione urbana, causando un concreto rischio di frustrazione della sua funzione di garanzia dell'ordinato sviluppo del territorio. La possibilità di derogare agli standard urbanistici definiti dalla disciplina nazionale, prevista con riferimento al recupero a fini abitativi dei piani pilotis (art. 47, comma 4, della legge impugnata), inoltre, collide con quanto la Corte ha più volte affermato: *“i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-quinquies, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale [...], costituendo [...] principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del “primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano”* (sentenza 217/2020, richiamata dalla sentenza 240/2022, nello stesso senso anche sentenza 50/2017 e precedenti richiamati). Viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 della l.r. Piemonte 7/2022, nella parte in cui ha introdotto gli incisi: *“anche se non previsto dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi”* (comma 2); *“senza che ciò comporti incidenza sui valori di SL* e sulla conseguente necessità di standard urbanistici, nel solo rispetto dei parametri riferiti ai limiti delle superfici coperte”* (comma 2, lettera a); *“senza*

* per quanto riguarda la sigla SL* si intende: *“la superficie lorda ovvero Somma delle superfici di tutti i piani comprese nel profilo perimetrale esterno dell'edificio escluse le superfici accessorie”*.

che ciò comporti incidenza sui valori di SL e sulla conseguente necessità di standard urbanistici” (comma 2, lettere b e c); “in deroga alla densità fondiaria di cui all’articolo 7 del decreto ministeriale 1444/1968 e alle norme del PRG” (comma 4).