

Sentenza: 8 maggio 2024, n. 142

Materia: edilizia e urbanistica – governo del territorio

Parametri invocati: artt. 9, secondo comma, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, e 120 della Costituzione, nonché art. 3, primo comma, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (*Statuto speciale per la Sardegna*) nella materia “edilizia ed urbanistica” in relazione – quali norme interposte – all’art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, al d.m. n. 1444 del 1968, recepito nella Regione autonoma con il decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, nonché agli artt. 2-*bis*, 6 e 14 del d.P.R. n. 380 del 2011 (t.u. edilizia).

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 123, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127; 128, comma 1, lettere a) e b); 131 e 133 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (*Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie*)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell’art. 123, comma 11, della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente all’inciso “*degli indici volumetrici e*”;
- 2) illegittimità costituzionale dell’art. 128, comma 1, lettera a), della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente all’inciso “*condono o*”;
- 3) illegittimità costituzionale dell’art. 131, comma 1, lettera a), della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui aggiunge la lettera *f-bis* all’art. 15, comma 1, della l.r. Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (*Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative*) limitatamente all’inciso “*pergole bioclimatiche, intese come*”;
- 4) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 123, commi 1, 2, 3 e 4, della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, promosse in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), e 120 della Costituzione, e all’art. 3, primo comma, lettera f), della l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (*Statuto speciale per la Sardegna*);
- 5) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127, comma 1; 128, comma 1, lettere a) e b); 131, comma 1, lettera a), e 133 della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, promosse in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost.;
- 6) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3, e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127, comma 1; 128, comma 1, lettere a) e b); 131, comma 1, lettera a), e 133 della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, promosse in riferimento all’art. 120 Cost.;
- 7) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 125, comma 7; 127, comma 1, e 128, comma 1, lettera b), della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, promosse in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all’art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale;
- 8) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 123, commi 5, 6 e 7; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 126, comma 1, e 133 della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, promosse in

riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e all'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale.

Estensore nota: Alice Simonetti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge della reg. Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (*Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie*).

La pronuncia in esame si incentra, tuttavia, esclusivamente sulle censure proposte con il dodicesimo e quattordicesimo motivo del ricorso erariale, concernenti il Capo XI della l.r. n. 9 del 2023 (recante “*Norme in materia di recupero del patrimonio edilizio e urbanistica*”).

In particolare, con il primo dei due motivi esaminati, lo Stato ha contestato gli artt. 123, commi da 1 a 7 e 11 (relativo agli interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti), 24, commi da 1 a 4 (relativo agli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra), 125, comma 7 (relativo agli interventi per il riuso degli spazi di grande altezza), 126, comma 1 (relativo ad opere nelle strutture turistiche recettive), 127 (recante “*Disposizioni edilizie in favore dei portatori di handicap gravi*”), 128, comma 1, lettere *a*) e *b*) (che delimita l’ambito di applicazione di tutte le suddette opere edilizie), e 133 (che detta la disciplina per la “*valorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddi*”).

Le disposizioni evocate sarebbero in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., nella materia “governo del territorio” e l’art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale nella materia “edilizia ed urbanistica” in relazione all’art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, al d.m. n. 1444 del 1968, recepito nella Regione autonoma con il decreto assessoriale n. 2266/U del 1983, nonché agli artt. 2-*bis*, 6 e 14 del t.u. edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001).

Secondo il ricorrente le disposizioni impuginate consentirebbero per la generalità degli immobili esistenti, in via stabile e non eccezionale, opere edilizie implicanti aumenti di cubatura con “*profonda alterazione degli standard urbanistici*” a prescindere dal loro recepimento in uno strumento urbanistico di tipo attuativo. L’art. 126, comma 1, della l.r. n. 9 del 2023, che consente nelle strutture alberghiere la chiusura con elementi amovibili delle verande e tettoie per un periodo massimo di duecentoquaranta giorni, si porrebbe poi in contrasto anche con l’art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia che autorizza, senza titolo abilitativo, le opere temporanee solo se mantenute nel più ridotto periodo di centottanta giorni.

Con il secondo motivo di ricorso esaminato, invece, il Presidente del Consiglio dubita della legittimità costituzionale dell’art. 131, comma 1, lettera *a*), numero 1) della l.r. n. 9 del 2023, nella parte in cui inserisce il posizionamento delle “*pergole bioclimatiche*” tra le opere che nel territorio sardo possono essere realizzate in regime di edilizia libera, ai sensi dell’art. 15, comma 1, della l.r. n. 23 del 1985.

In via preliminare, la Corte rigetta l’eccezione di improcedibilità del ricorso formulata dalla difesa della Regione Sardegna non ritenendo soddisfacente lo *ius superveniens* rappresentato dall’art. 4, comma 1, lettera *c*), numero 2) della l.r. 19 dicembre 2023, n. 17 (non intervenendo, tale disposizione, sul rispetto dei limiti di densità edilizia la cui violazione forma oggetto dell’impugnativa statale), mentre rileva d’ufficio l’inammissibilità – per difetto di motivazione – della doglianza erariale incentrata sulla violazione del principio di leale collaborazione *ex art.* 120 Cost., per mancata osservanza dell’obbligo della pianificazione concertata e condivisa.

L’esame del merito delle complesse e articolate censure proposte con il ricorso statale è preceduto dall’individuazione dell’ambito materiale cui ricondurre la normativa impugnata

(necessaria a segnare i confini della contestata potestà legislativa regionale), nonché dell'effettiva portata della nuova disciplina introdotta con la l.r. n. 9 del 2023.

Sotto il primo profilo, la Corte rileva che le disposizioni aventi ad oggetto il recupero del patrimonio edilizio esistente, la valorizzazione urbanistica di un'area degradata e la realizzazione di interventi edili in edilizia libera, in ragione della loro *ratio*, della finalità perseguita e del loro contenuto, vanno ascritte alla materia "edilizia ed urbanistica" in cui la Regione autonoma Sardegna ha potestà normativa primaria ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale, sottoposta ai limiti rappresentati dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (identificate, nel caso di specie, nei parametri interposti individuati dal ricorrente). Di conseguenza, si rivela invece inammissibile l'evocazione dei principi fondamentali nella materia "governo del territorio" di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., che si riferisce al diverso ambito della potestà legislativa concorrente.

Non solo. Ad avviso della Corte, dalla complessiva lettura degli argomenti a sostegno del ricorso si ricava che il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta esclusivamente che siano disattesi i limiti della densità edilizia fissati dagli standard urbanistici (disciplinati, a livello nazionale, dall'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968 e, nella Regione autonoma Sardegna, dall'art. 4 del decreto assessoriale n. 2266/U del 1983) o da quelli più rigorosi stabiliti dalla pianificazione, mentre non risulta contestata la disciplina e l'eventuale superamento degli ulteriori limiti di altezza, distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti e gli spazi destinati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi.

Sotto il secondo profilo, la sentenza premette una breve illustrazione sulla genesi della normativa impugnata, che costituisce riedizione – con modifiche – di norme sugli interventi di riutilizzo di spazi e volumi di vario genere, sull'ampliamento volumetrico delle abitazioni dei disabili gravi e su condizioni di ammissibilità, regole comuni e procedure conseguente alla dichiarazione (con sentenza n. 24 del 2022) di illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della l.r. Sardegna n. 1 del 2021, che aveva differito al 31 dicembre 2023 il termine di efficacia di analoghe previsioni inserite, tuttavia, nella normativa eccezionale del "Piano casa" adottato con l.r. n. 8 del 2015.

In proposito, la Corte rileva come l'impugnata l.r. n. 9 del 2023 non delinea, diversamente dal precedente citato, una disciplina straordinaria e derogatoria, ma una disciplina "a regime". Tale conclusione consegue sia al riscontro di una serie di indici in grado di rivelare la stabilità dell'intervento normativo, sia all'ampiezza dell'ambito oggettivo della disciplina, che interessa un novero particolarmente ampio di spazi e volumi all'intero edificato esistente alla data di entrata in vigore della legge (vale a dire alla data del 24 ottobre 2023) senza peraltro fissare un termine finale per la presentazione delle domande per l'ottenimento del titolo edilizio necessario agli interventi da eseguire.

Il giudice delle leggi afferma quindi (cfr. par. 5.3.2.1. del *Considerato in diritto*) il principio secondo cui "nei casi, come quelli in esame, in cui una legge regionale regoli non in via eccezionale, bensì a regime, il riutilizzo degli spazi e volumi esistenti [...] secondo un approccio sistematico e una loro lettura costituzionalmente orientata, siffatte normative devono intendersi come naturalmente rispettose della pianificazione".

Diversamente, ove la disciplina regionale stabile ponga deroghe espresse agli standard e ai piani urbanistici ne andrà valutata la legittimità costituzionale secondo uno stringente giudizio di proporzionalità "da condurre 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» (ancora sentenza n. 179 del 2019)", nonché con riguardo alla compatibilità con la normativa di matrice paesaggistica.

Date queste premesse, per quanto concerne le censure di cui al primo motivo di ricorso scrutinate nel merito si segnala – in particolare – come la Corte:

- ha ritenuto non fondate le questioni promosse con riguardo all’art. 124, commi da 1 a 4, della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, non rinvenendo nelle disposizioni censurate alcuna norma che consenta espressa deroga agli indici volumetrici relativamente agli interventi di recupero di seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra;
- ha ritenuto non fondate le questioni rivolte verso il comma 5 dell’art. 123, in quanto – pur a fronte dell’ampliamento della nozione di “sottotetto” – non vi sono elementi che inducano a ritenere che l’ammissione della realizzazione di tali nuove volumetrie disattendano, di per sé, i limiti di edificabilità stabiliti dagli standard o dagli strumenti urbanistici;
- ha dichiarato fondate le questioni aventi ad oggetto il comma 11 del medesimo art. 123, in quanto la previsione per cui tanto gli interventi di “riuso” (senza incremento della sagoma esterna dell’immobile) quanto quelli di “recupero” (con incremento della sagoma esterna) dei sottotetti possano creare nuovo volume urbanistico anche *“mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali”*, consentendo, in via stabile e in termini generali, di disattendere gli standard di densità edilizia fissati dall’art. 4 del decreto assessorile n. 2266/U/1983, o quelli, eventualmente superiori, previsti dai piani urbanistici, non rispetta il principio di proporzionalità; tuttavia, precisa la Corte, *“per ripristinare la legittimità costituzionale della disposizione regionale censurata è sufficiente espungere l’inciso «degli indici volumetrici e», permanendo, in quanto non impugnata, la norma derogatoria alla disciplina delle altezze”*;
- ha giudicato non fondate le questioni promosse con riguardo ai commi 6 e 7 dell’art. 123, in forza dei quali anche *“nelle zone urbanistiche A dotate di Piano particolareggiato adeguato al Piano paesaggistico regionale”* sono consentiti gli interventi di recupero dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo con incremento volumetrico, dal momento che, in assenza di deroghe espresse, grazie alle condizioni fissate dall’art. 128, comma 1, lettere *d*) ed *e*), della medesima l.r. n. 9 del 2023, risulta escluso il riutilizzo dei diversi spazi e volumi di cui agli artt. 123-127 sia negli edifici di interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico vincolati ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004 (lettera *d*), sia negli edifici di interesse paesaggistico o identitario individuati nel Piano paesaggistico regionale (lettera *e*);
- ha ritenuto non fondate le questioni rivolte all’art. 126 della l.r. n. 9 del 2023, che ammette, nelle strutture ricettive alberghiere esistenti *“per un periodo non superiore a duecentoquaranta giorni, la chiusura con elementi amovibili, anche a tenuta, delle verande e tettoie coperte già legittimamente autorizzate”* in quanto, confermato anche in questo caso il difetto di deroga ai limiti volumetrici stabiliti dagli standard o dalla pianificazione, dal denunciato silenzio in ordine al necessario titolo abilitativo non può essere fatta derivare la violazione dell’art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), del t.u. edilizia (che limita a 180 giorni la durata temporale di interventi temporanei in regime di edilizia libera) bensì l’applicabilità della disciplina generale sulle opere stagionali dettata dalla Regione con l’art. 15 della l.r. n. 23 del 1985, la quale risulta coerente con il t.u. edilizia, se non maggiormente rigorosa;
- ha dichiarato fondata la questione avente ad oggetto l’art. 128, comma 1, lettera *a*) della l.r. n. 9 del 2023, che consente il riutilizzo degli immobili con difformità sanate con condono, per violazione del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi: il giudice delle leggi conferma, infatti, che *“dalla limitata portata delle sanatorie straordinarie si ricava che l’immobile che ne è oggetto non può giovare delle normative che riconoscono vantaggi edilizi che esorbitino dagli interventi di manutenzione, ordinaria o straordinaria, e di ristrutturazione finalizzati alla tutela dell’integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità”*, limitando tuttavia la declaratoria di illegittimità all’inciso *“condono o”*;
- ha giudicato non fondate le questioni promosse relativamente all’art. 133 della l.r. n. 9 del 2023, il quale promuove il riordino e la valorizzazione degli immobili della borgata di

pescatori di Marceddì sorta con edilizia spontanea tra il 1950 e il 1970 su aree demaniali ora acquisite al patrimonio regionale affidando alla Regione la predisposizione di un “programma integrato di riordino urbano” (come previsto dall’art. 40 della l.r. n. 8 del 2015), anche in questo caso riscontrando l’assenza di deroghe tanto alle norme di riforma economico-sociali che impongono i limiti della densità edilizia quanto al sistema sanzionatorio previsto dal t.u. edilizia per gli immobili non sanabili, o il riconoscimento dei benefici volumetrici in favore degli immobili condonati.

Per quanto concerne, infine, il secondo motivo di ricorso esaminato, viene in rilievo l’art. 131, comma 1, lettera *a*) della l.r. n. 9 del 2023 che, aggiungendo la lettera *f-bis*) all’art. 15, comma 1, della l.r. n. 23 del 1985 inserisce nell’elenco delle opere consentite in Sardegna senza titolo abilitativo e senza previa comunicazione anche “*gli interventi finalizzati al posizionamento di pergole bioclimatiche, intese come pergole aperte almeno su tre lati, coperte con elementi retraibili tipo teli o lamelle anche orientabili e motorizzabili, per consentire il controllo dell’apertura e della chiusura, tanto in aderenza a fabbricato esistente che isolate*”.

Sebbene l’art. 4, comma 2, della successiva l.r. n. 17 del 2023 ha sostituito nella stessa lettera *f-bis*), a far data dal 20 dicembre 2023, la dizione “*pergole bioclimatiche*” con quella di “*pergotende*”, in relazione al periodo in cui la disposizione oggetto di censura è rimasta in vigore la Corte ne ha rilevato il contrasto con l’art. 6, comma 1, lettera *e-quinquies*), t.u. edilizia, che annovera tra gli interventi che non richiedono alcun titolo abilitativo “*gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici*”, e con il decreto del Ministero delle infrastrutture 2 marzo 2018 (recante l’elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività in edilizia libera), che inserisce nella categoria degli elementi di arredo delle aree pertinenziali soltanto il pergolato (voce numero 46, se di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo), nonché la tenda a pergola e la pergotenda (voce numero 50, cui sono accomunate la tenda e la copertura leggera di arredo).

Ad avviso della Corte, infatti, dal momento che la struttura della “pergola bioclimatica” – anche alla luce delle prime pronunce dei giudici amministrativi che se ne sono occupati – si contraddistingue per la dotazione di una copertura a lamelle orientabile ma non retraibile, risulta più correttamente da assimilare a una tettoia in quanto genera uno stabile spazio chiuso e richiede un apposito titolo edilizio.

In ogni caso, la *reductio ad legitimitatem* della norma impugnata si ottiene con l’espunzione dell’inciso “*pergole bioclimatiche, intese come*”, in quanto l’ulteriore porzione della norma che definisce l’intervento liberalizzato nel posizionamento di “*pergole aperte almeno su tre lati, coperte con elementi retraibili tipo teli o lamelle anche orientabili e motorizzabili, per consentire il controllo dell’apertura e della chiusura, tanto in aderenza a fabbricato esistente che isolate*” non si pone, per quanto esposto, in violazione dell’art. 3 dello statuto speciale per il tramite dell’art. 6 t.u. edilizia.