

Sentenza: 7 febbraio 2017, n. 50/2017

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. s), terzo comma Cost.; artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137» e gli artt. 22, comma 2-*bis*, 30, comma 1, 36 e 37 del d.P.R. 6 giugno 2001, n.380 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in qualità di norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, commi 1 e 3; 3, comma 2; 12, comma 1; 14, comma 1; 15, comma 1; 17, comma 1, 18, comma 1; 27, comma 1; 31, comma 1; 34, comma 1; 50, comma 1; 51, comma 1; 61, comma 6; 68, comma 7; 80, comma 1, lettera b), della legge della regione Liguria 2 aprile 2015, n.11, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale)»

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Liguria 2 aprile 2015, n. 11 recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36»;
2. Dichiarata cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 3, comma 2, 12, comma 1, 14, comma 1, 15, comma 1, 17, comma 1, 18, comma 1, 27, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 11 del 2015, promosse con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione;
3. Inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31, comma 1, 50, comma 1, 51, comma 1, 68, comma 7, 80, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria n. 11 del 2015, promossa con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, della Costituzione;
4. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 31, comma 1, 50, comma 1, 51, comma 1, 68, comma 7, e 80, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria n.11 del 2015, promossa con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;
5. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 11 del 2015, promossa con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

6. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 6, della legge della regione Liguria n. 11 del 2015, promossa con riferimento all'art 117, terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge della Regione Liguria n.11/2015, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n.36». Le censure sollevate dal ricorrente riguardano, per una parte, una serie di articoli della normativa *de qua* che sono stati modificati *pendente iudicio* dalla legge della Regione Liguria 18 novembre 2016, n. 29, recante «Prime disposizioni in materia urbanistica e di attività edilizia in attuazione della legge regionale 16 febbraio 2016, n.1». In virtù di questo sopravvenuto intervento del legislatore regionale, per le questioni di costituzionalità sollevate con riguardo agli artt. 2, comma 1, 3, comma 2, 12, comma 1, 14, comma 1, 15, comma 1, 17, comma 1, 18, comma 1, 27, comma 1, è stata dichiarata la cessata materia del contendere dal momento che, in ossequio a quanto sostenuto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (*ex plurimis* si richiama la sentenza n. 149/2015), nel caso di specie ricorrono congiuntamente due presupposti:

- 1) La sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso;
- 2) La mancata applicazione, *medio tempore*, delle norme abrogate o modificate.

In particolare, con questo intervento normativo il legislatore regionale ha posto rimedio ai rilievi di incostituzionalità sollevati dal Presidente del Consiglio dei ministri con riguardo al paventato contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 del «codice dei beni culturali e del paesaggio», stante la mancata espressa contemplazione del coinvolgimento del MiBACT nella predisposizione del Piano territoriale regionale, nonché a causa della presenza di taluni riferimenti alla tutela dei valori paesistico-ambientali rientranti nell'ambito della competenza statale esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La Corte Costituzionale si è pronunciata con riguardo alle restanti censure di incostituzionalità sollevate dal ricorrente relativamente, anzitutto, all'art. 2, comma 3 della legge regionale n. 11/2015, giudicando fondata la questione. Questa disposizione, infatti, subordina la pianificazione territoriale di livello regionale ai piani di bacino e ai piani per le aree protette. Una previsione di tal fatta si pone in palese contrasto, a detta dei Giudici costituzionali, con il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, cristallizzato dall'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Con riferimento, poi, all'art. 34 della normativa impugnata, esso, mediante l'inserimento dell'art. 29-ter nella legge regionale n. 36/1997, prevede che il piano urbanistico comunale (PUC) individui edifici o complessi di edifici esistenti suscettibili di riqualificazione edilizia o urbanistica e che nel caso in cui si renda all'uopo necessaria la demolizione totale o parziale dei fabbricati, i proprietari interessati maturino dei «*crediti edilizi*» corrispondenti alla quantità di superficie agibile da demolirsi. Secondo il Governo, per i casi di edifici costruiti in maniera “irregolare”, tale disposizione violerebbe i principi fondamentali in materia di «governo del territorio» contenuti negli artt. 36 e 37 del d.P.R. n.380/2001 (TUE), valicando in tal modo i confini riservati alla potestà legislativa regionale in materia di condono edilizio nella parte in cui subordina il rilascio del titolo in sanatoria ad un'operazione di «*previa regolarizzazione*» di edifici eventualmente realizzati in difformità dai prescritti titoli abitativi edilizi e paesaggistici.

I Giudici costituzionali, tuttavia, non hanno ritenuto condivisibili le suesposte doglianze in quanto, sin dalla portata letterale della parola “regolarizzazione” si evincerebbe il chiaro riferimento della normativa regionale a situazioni di mera irregolarità formale, la cui “sanatoria” è stata congegnata in piena aderenza alla cornice di cui all'art. 36 del TUE, escludendo pertanto che ivi possa rilevarsi qualsivoglia riferimento ad ipotesi di condono edilizio *strictu sensu* inteso, coniando procedure di riconoscimento innovative e difformi da quelle statali vigenti, mediante le quali è possibile sanare soltanto opere che sono state realizzate in assenza di un titolo edilizio, o in difformità dello stesso, ma conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia.

Parimenti infondata è stata giudicata la censura di costituzionalità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con riguardo ai cd. «*margini di flessibilità*» contenuti nel PUC a norma degli artt. 31, comma 1, 50, comma 1, 51, comma 1, 68, comma 7, e 80, comma 1, lettera b), della normativa impugnata, in quanto ritenuti in contrasto con i principi fondamentali esistenti in materia di «governo del territorio» di cui al TUE, nonché con le norme del «codice dei beni culturali e del paesaggio», con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Cost. In particolare, il ricorrente dubita della legittimità di previsioni in base alle quali si consente allo strumento urbanistico comunale di dettare prescrizioni dotate di “flessibilità”, sottraendo in tal modo un indeterminato numero di fattispecie alle ordinarie procedure di variante. La Corte Costituzionale non ha ritenuto validi i dubbi di costituzionalità paventati dal ricorrente in quanto le disposizioni citate non prescrivono principi fondamentali in materia di «governo del territorio» tali da imporre allo strumento pianificatorio coordinate stringenti per la trasformazione territoriale. Viceversa, la previsione del PUC, il cui sviluppo operativo è affidato al PUO (progetto urbanistico operativo), costituisce garanzia sufficiente per l'adozione di scelte urbanistiche «*modulate progressivamente, a mano a mano che maturino le condizioni propizie alla realizzazione*». In tale

contesto, dunque, ben si colloca la previsione di una porzione di flessibilità in quegli ambiti per i quali non è possibile prevedere sin dal principio la specifica tipologia della domanda d'insediamento, ovvero nell'ipotesi in cui si rendano necessari complessi interventi richiedenti il coinvolgimento delle disponibilità finanziarie private. A suggello di tali argomentazioni, infine, il giudice delle leggi adduce il fatto che tale flessibilità deve necessariamente essere modulata entro limiti ragionevoli, evitando in ogni caso di incidere *«sul carico urbanistico e sul fabbisogno di standard urbanistici»*.

Con riguardo alla censura di costituzionalità sollevata dal Governo relativamente alle disposizioni da ultimo esaminate, per contrasto con gli artt. 30, comma 1, 36 e 37 del TUE, sostenendo che mediante le stesse si dà luogo ad una surrettizia introduzione di una forma di condono edilizio, la Corte Costituzionale l'ha ritenuta inammissibile, per carenza di argomentazioni poste a sostegno delle doglianze. Alla stessa conclusione è giunta giudicando della censura con la quale il governo si duole del fatto che viene introdotta la possibilità per il Comune di modificare unilateralmente la disciplina paesaggistica contenuta nel PUC, senza la previsione di alcuna partecipazione degli organi ministeriali, violando in tal modo, l'art. 145 del TUE.

Da ultimo, il Giudice delle leggi non ha ritenuto fondata la questione di costituzionalità sollevata con riguardo all'art. 61, comma 6, della legge impugnata, laddove quest'ultimo aggiunge la lettera *d-bis*) al comma 1 dell'art. 53 della l.r. n.36/1997, prevedendo la possibilità che si deroghi ai limiti previsti per la fissazione delle distanze fra gli edifici ai sensi dell'art. 2-*bis* del TUE. Secondo i Giudici costituzionali, infatti, il punto di equilibrio fra questa disciplina delle distanze minime fra le costruzioni, rientrante nell'ambito della materia di esclusiva competenza statale dell'«ordinamento civile», e le eventuali deroghe fissate dalle Regioni, è da rinvenirsi nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444/1968. Questo disposto normativo, infatti, ammette distanze inferiori a quella stabilite dalla normativa statale di riferimento, ma soltanto *«nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche»*.

Analizzando la normativa regionale *de qua*, dunque, ad avviso della Corte, l'impugnato art. 61, comma 6, della legge della regione Liguria n. 11/2015 non esula affatto dall'ambito applicativo dell'art. 2-*bis* del TUE, in quanto le condizioni ivi previste sono rispettate dalla previsione in base alla quale ogni deroga alle distanze minime è assistita dalla necessaria garanzia dell'intermediazione dello strumento urbanistico, nonchè dal fine di conformare in modo omogeneo l'assetto di una specifica zona territoriale, ovvero dall'esclusivo fine di *«assicurare un equilibrato assetto urbanistico e paesaggistico in relazione alle tipologie degli interventi consentiti e tenuto conto degli specifici caratteri dei luoghi e dell'allineamento degli immobili esistenti»*.