

Sentenza: 27 aprile 2021, n. 124

Materia: edilizia e urbanistica

Parametri invocati: artt. 3, 9, 32, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articoli della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30 (Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati) e della legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1 (Adeguamento della legislazione regionale in materia di disciplina edilizia per le attività produttive alla disciplina statale e altre disposizioni in materia di governo del territorio).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30 (Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati), nella parte in cui, con riguardo ai locali accessori e alle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, subordina gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d'uso senza opere alla segnalazione certificata d'inizio attività di cui all'art. 13-bis della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), anche con riguardo agli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765";
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1 (Adeguamento della legislazione regionale in materia di disciplina edilizia per le attività produttive alla disciplina statale e altre disposizioni in materia di governo del territorio), nella parte in cui dispone che il riutilizzo di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, nonché di immobili non utilizzati, anche diruti, sia ammesso in deroga alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge della Regione Liguria 22 agosto 1984, n. 39 (Disciplina dei piani territoriali di coordinamento);
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019;
- 4) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;
- 5) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;
- 6) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

- 7) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost.;
- 8) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse in riferimento all'art. 3 Cost.;
- 9) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost..

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

1) In primo luogo è impugnato, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

Con riguardo ai locali accessori e alle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, la disciplina in esame assoggetta gli interventi di “mero mutamento di destinazione d'uso senza opere” alla segnalazione certificata d'inizio attività prevista dall'art. 13-bis della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), che a sua volta richiama l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), con le successive modificazioni e integrazioni.

Il Governo contesta il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, con il principio fondamentale nella materia “governo del territorio”, che, per il mutamento di destinazione d'uso idoneo a determinare “il passaggio da una categoria urbanistica ad un'altra”, richiede “il rilascio del permesso di costruire” o comunque la “SCIA (segnalazione certificata d'inizio attività) alternativa al permesso di costruire”, contraddistinta da “un procedimento aggravato”.

Il regime dei titoli abilitativi per i diversi interventi edilizi non potrebbe variare da Regione a Regione e dovrebbe essere omogeneo “su tutto il territorio nazionale”.

La Corte ritiene fondata la questione.

La destinazione d'uso connota l'immobile sotto l'aspetto funzionale, condiziona il carico urbanistico, legato al fabbisogno di strutture e di spazi pubblici, e incide sull'ordinata pianificazione del territorio. Il legislatore statale ha avvertito, pertanto, l'esigenza di disciplinare i mutamenti rilevanti della destinazione d'uso, proprio per gli effetti pregiudizievoli che potrebbero produrre sull'assetto urbanistico.

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

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

La disciplina di dettaglio elaborata dalle Regioni si deve coordinare con l'art. 10, comma 1, t.u. edilizia, che individua gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio subordinati a permesso di costruire.

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

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

controlli successivi, oppure, con più pregnante carattere preventivo, nel permesso di costruire, “fermo il vincolo, stabilito dall’art. 10, comma 1, t.u. edilizia, della necessità del permesso (tra l’altro) per i mutamenti di destinazione d’uso nei centri storici (permesso eventualmente sostituibile con la “super SCIA”, ex art. 23, comma 01, lettera a, dello stesso testo unico)” (sentenza n. 2 del 2021, punto 17.3. del Considerato in diritto).

Con particolare riguardo ai locali accessori e alle pertinenze, anche collocati in piani seminterrati, la disposizione impugnata disciplina i mutamenti della destinazione d’uso senza opere, che si traducono in *forme di utilizzo dell’immobile o della singola unità immobiliare comportanti il passaggio ad una diversa categoria funzionale*, tra quelle indicate dallo stesso legislatore regionale: residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, rurale, autorimesse e rimessaggi, servizi (art. 13, comma 1, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, richiamato dal successivo art. 13-bis della medesima legge regionale, a sua volta richiamato dall’impugnato art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019).

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

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

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

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

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

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

2) In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l’art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione censurata consente il riutilizzo per i fini di legge di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e di immobili non utilizzati, anche diroccati, in deroga alla disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali.

Secondo il ricorrente, tale disposizione contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con il principio fondamentale, espresso dall'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, che sottopone a rigorose condizioni il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali.

Tale permesso potrebbe essere rilasciato soltanto "per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490", (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), e nel rispetto "delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia" (art. 14, comma 1, t.u. edilizia).

Per gli interventi di ristrutturazione edilizia attuati in aree industriali dismesse, potrebbe essere rilasciato il permesso di costruire in deroga alle destinazioni d'uso solo previa deliberazione del Consiglio comunale e a condizione che non vi sia un aumento della superficie coperta (art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia). Nel caso degli insediamenti commerciali, il legislatore impone l'osservanza dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che riconduce a un principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali.

Il ricorrente evidenzia che la deroga sarebbe subordinata al rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza e riguarderebbe i soli limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e, nei casi degli interventi di ristrutturazione edilizia, le destinazioni d'uso. Non potrebbero essere derogati i limiti di densità edilizia, di altezza degli edifici e di distanza tra i fabbricati, sanciti, rispettivamente, dagli artt. 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444 del 1968 (art. 14, comma 2, t.u. edilizia).

Il legislatore regionale avrebbe dettato una diversa disciplina, più permissiva, e regolerebbe i titoli abilitativi in modo difforme dalla normativa statale, che non può ammettere per sua natura differenziazioni territoriali.

Il Presidente del Consiglio impugna inoltre l'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella versione modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

Tale disposizione ha escluso la possibilità di derogare alla "disciplina degli ambiti di rigenerazione urbana di cui al Capo II della legge della Regione Liguria 29 novembre 2018, n. 23 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo)".

Lo *ius superveniens* non varrebbe, tuttavia, a porre rimedio ai vizi di illegittimità costituzionale censurati nel testo precedente e alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia del governo del territorio.

La Corte non ritiene fondate le questioni, nei termini di seguito indicati.

Le censure si appuntano sulla deroga ai vigenti strumenti e piani urbanistici comunali, deroga che l'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020 ha inteso delimitare, escludendo dal suo campo applicativo la disciplina degli ambiti di rigenerazione urbana.

Nella prospettiva del ricorrente, tale deroga, pur così circoscritta, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, con i principi fondamentali espressi nella materia del governo del territorio dall'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001.

La normativa interposta è stata modificata dall'art. 10 del d.l. n. 76 del 2020, come convertito.

Con riguardo agli interventi di ristrutturazione edilizia, l'art. 14, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella formulazione introdotta dall'art. 10, comma 1, lettera f), numero 1), del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, ammette la richiesta di permesso di costruire previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesti l'interesse pubblico e circoscrive quest'ultimo alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento. Nel caso di insediamenti commerciali, permane la necessità di rispettare le disposizioni dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

Quanto all'art. 14, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, che definisce l'ampiezza della deroga, l'art. 10, comma 1, lettera f), numero 2), del d.l. n. 76 del 2020 puntualizza che la deroga può riguardare le destinazioni d'uso, sempre che tali destinazioni siano ammissibili.

Le richiamate modificazioni della normativa interposta non mutano i termini delle questioni, che si incentrano sull'inosservanza dei presupposti di legittimità del permesso di costruire in deroga.

La giurisprudenza della Corte è costante nell'affermare che il regime dei titoli abilitativi per le categorie dei vari interventi edilizi costituisce principio fondamentale della materia di legislazione concorrente "governo del territorio" e vincola così la legislazione regionale di dettaglio (fra le molte, sentenze n. 54 del 2021, punto 4.1. del Considerato in diritto, n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto, e n. 68 del 2018, punto 10.1. del Considerato in diritto).

La disciplina impugnata, tuttavia, non ha introdotto una deroga non consentita al regime statale dei titoli abilitativi e non ha delineato una peculiare tipologia di permesso di costruire in deroga, svincolata dal preventivo vaglio del Consiglio comunale e volta a legittimare qualsiasi difformità.

La disposizione in esame ha il fine precipuo di definire il campo di applicazione degli interventi di riutilizzo dei locali accessori e delle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e degli immobili non utilizzati, anche diruti, e concerne i profili eminentemente urbanistici degli interventi, senza alterare il regime dei titoli abilitativi.

Le deroghe alla pianificazione comunale devono essere inquadrare nella finalità sottesa alla disciplina impugnata, che si prefigge di incentivare il riuso del patrimonio edilizio esistente e ridurre il consumo di suolo, incentivare l'inserimento di funzioni per lo sviluppo economico dei territori montani, di retro-costa e urbani interni, nonché favorire l'installazione di impianti tecnologici di contenimento dei consumi energetici e delle emissioni in atmosfera (art. 1, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019). Tale finalità fonda e al tempo stesso delimita la deroga prevista e impone di intenderla in modo coerente con gli obiettivi perseguiti dal legislatore ligure, senza estenderne la portata ad aspetti estranei all'intervento riformatore, come quelli concernenti la disciplina dei titoli abilitativi.

È in tale contesto che la legge regionale, "fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali" (sentenza n. 245 del 2018, punto 9.1. del Considerato in diritto e, nello stesso senso, sentenza n. 179 del 2019, punto 12.4. del Considerato in diritto), statuisce una deroga alla pianificazione comunale, senza stravolgere il regime dei titoli abilitativi, che si sostanzia in un principio fondamentale nella materia "governo del territorio".

La Corte ritiene quindi che, prospettata con riguardo al contrasto con la disciplina del permesso di costruire in deroga, la censura si riveli non fondata, nei termini sopra indicati.

3) Con il terzo motivo sono impugnati gli artt. 3, comma 1, e 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 è impugnato in quanto, nel disciplinare gli interventi di riutilizzo di vani accessori, pertinenze, immobili non utilizzati, non sancisce alcuna clausola di salvaguardia a favore del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Quanto all'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, le censure vertono sul fatto che tale disciplina affidi soltanto ai Comuni, in relazione a specifiche esigenze di tutela paesaggistica e soltanto nelle fattispecie tassativamente indicate (il riutilizzo per l'uso residenziale di locali accessori e pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati e contigui alla strada pubblica), la limitazione dell'ambito di applicazione della disciplina introdotta dalla stessa legge, senza parimenti escludere dall'ambito applicativo della legge i beni sottoposti a tutela ai sensi della Parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Le censure muovono dal presupposto che le leggi regionali impuginate, nel promuovere gli interventi di riutilizzo di un gran numero di fabbricati, anche vetusti, disseminati su tutto il territorio regionale, riguardino anche gli immobili di interesse culturale e paesaggistico, sottoposti a tutela ai

sensi della Parte II e della Parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Sarebbe consentito, in particolare, il generale riutilizzo di immobili potenzialmente, per la loro vetustà, di interesse culturale e di immobili, anche sottoposti a vincolo paesaggistico, senza la previa introduzione di un'apposita disciplina d'uso [...] elaborata d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi degli articoli 135, comma 1, e 143, comma 2, del Codice di settore.

Ne deriverebbe il sostanziale svuotamento della funzione propria del piano paesaggistico, chiamato a dettare, per ogni area tutelata, i criteri di gestione del vincolo e a individuare le trasformazioni compatibili e quelle vietate. Sarebbe compromessa, inoltre, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, peraltro oggetto di un obbligo di elaborazione congiunta con riferimento ai beni vincolati.

Alla luce di tali premesse, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), poiché sarebbe lesa la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, rispetto alla quale le previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono norme interposte.

La disciplina impugnata, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 9 Cost., che sancisce il principio fondamentale della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione e pone la tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto», in quanto gli interventi che incentiva arrecherebbero un «potenziale pregiudizio ai beni tutelati.

Inoltre il Presidente del Consiglio dei ministri censura la disciplina dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

Lo *ius superveniens* ha sancito l'inderogabilità della disciplina regionale relativa agli ambiti di rigenerazione urbana.

Pur modificata in senso restrittivo, la disposizione impugnata presenterebbe i medesimi vizi di incostituzionalità già denunciati nel testo precedente.

Essa violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riservano rispettivamente allo Stato la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico e la connessa potestà legislativa esclusiva.

La Corte esamina, in via prioritaria, la questione di legittimità costituzionale relativa alla violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Con riguardo sia all'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, oggi vigente, sia all'art. 4, commi 1 e 2, della medesima legge regionale, la Corte ritiene la questione non fondata, nei termini di séguito indicati.

Il ricorrente ritiene che entrambe le disposizioni impuginate derogano alle previsioni di tutela delineate dal d.lgs. n. 42 del 2004 in tema di beni culturali e paesaggistici.

Gli interventi di riutilizzo incentivati dal legislatore regionale riguarderebbero anche immobili di interesse culturale e paesaggistico e così vanificherebbero, in particolare, l'impronta unitaria della relativa pianificazione e il vincolo della elaborazione congiunta del Piano paesaggistico tra lo Stato e le Regioni.

La violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è dedotta sotto questo specifico profilo ed è avvalorata dal puntuale richiamo alla "normativa interposta" del Codice di settore in tema di beni culturali (artt. 20 e 21 del d.lgs. n. 42 del 2004) e di beni paesaggistici (artt. 135, 143 e 145 del medesimo decreto legislativo).

La Corte, richiamando la propria giurisprudenza, precisa che "affinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica (sul quale, fra le molte, sentenze n. 11 del 2016, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014), deve essere salvaguardata la complessiva efficacia del Piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle

amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)” (sentenza n. 74 del 2021, punto 3.2.2. del Considerato in diritto).

Il ricorrente muove dall’assunto che l’omesso richiamo delle previsioni di tutela del codice di settore equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

A tale assunto si contrappongono argomenti di ordine testuale e sistematico che portano la Corte a concludere che il legislatore regionale ha inteso derogare ex professo alla sola disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali e a quella fissata dal vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, e che il silenzio del legislatore regionale non consente di affermare, come fa il ricorrente, che vi sia una deroga generalizzata.

La normativa regionale deve essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell’ambiente e del paesaggio, così intesa, la disciplina impugnata non pregiudica l’unitarietà e la vincolatività della pianificazione paesaggistica, né mette a repentaglio l’obbligatorietà dell’elaborazione congiunta del Piano paesaggistico.

Le medesime considerazioni valgono per l’art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

Tale normativa non demanda ai Comuni il potere di individuare i beni oggetto di tutela, in un contesto di deroga generalizzata alle previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004, sia con riguardo ai beni culturali, sia con riguardo ai beni paesaggistici. La forza cogente di tali disposizioni rimane intatta e i possono individuare porzioni del territorio in cui la legge in esame non trova applicazione.

Per le medesime ragioni, non risulta violato l’art. 9 Cost.

La questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 è invece fondata per violazione dell’art. 9 Cost. con riferimento a un ulteriore e autonomo precetto contenuto nella disposizione impugnata, che deroga “alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge regionale 22 agosto 1984, n. 39 (Disciplina dei piani territoriali di coordinamento) e successive modificazioni e integrazioni”.

L’art. 9 Cost. sancisce il principio fondamentale della tutela del paesaggio, che assurge a valore primario e assoluto e investe i contenuti ambientali e culturali connessi alla “morfologia del territorio”, dunque all’ambiente nel suo aspetto visivo (sentenza n. 367 del 2007, punto 7.1. del Considerato in diritto).

La disposizione impugnata entra in conflitto con tale principio fondamentale, nella parte in cui consente la realizzazione degli interventi di riutilizzo di locali accessori e pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e di immobili non utilizzati, anche diruti, in deroga alla disciplina del Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale.

La disposizione impugnata sancisce una deroga di particolare ampiezza al Piano territoriale di coordinamento paesistico, preordinato a tutelare il paesaggio e l’ambiente e destinato a trovare applicazione fino all’approvazione definitiva del Piano paesaggistico.

Nelle more dell’approvazione del Piano paesaggistico e per un arco temporale che non è possibile predeterminare con certezza, il legislatore regionale deroga alle previsioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico, che si ispira al medesimo metodo della pianificazione, in quanto funzionale alla salvaguardia più ampia ed efficace dell’ambiente e del paesaggio e dei molteplici interessi di risalto costituzionale che convergono nella tutela riconosciuta dall’art. 9 Cost.

Proprio la mancanza di un Piano paesaggistico avrebbe imposto in modo più stringente la salvaguardia delle prescrizioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico, caratterizzato da un’analogia vocazione di tutela, riconosciuta dal legislatore ligure (art. 68 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997) e dalle difese della stessa parte resistente.

La deroga censurata, nel consentire singoli e frammentari interventi di riutilizzo al di fuori del contesto delineato dal Piano territoriale di coordinamento paesistico, collide con il valore primario del paesaggio e dell’ambiente e frustra le esigenze di tutela organica e unitaria, immanenti al sistema, pur variamente declinato, della pianificazione.

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 9 Cost., dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nel testo originario e in quello modificato dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, nella parte in cui dispone che il riutilizzo di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, nonché di immobili non utilizzati, anche diruti, sia ammesso in deroga alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge reg. Liguria n. 39 del 1984.

4) Con il quarto motivo è impugnato, in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, commi 2, secondo periodo, e 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

L'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge regionale citata stabilisce che l'altezza interna dei locali destinati alla permanenza di persone non possa essere inferiore a 2,40 metri.

Quanto all'art. 3, comma 3, prevede che il rispetto dei parametri di aeroilluminazione e dell'altezza minima interna sia assicurato anche mediante opere edilizie che interessano i prospetti del fabbricato oppure mediante l'installazione di impianti e di attrezzature tecnologiche.

Il ricorrente lamenta che tali disposizioni contrastino con quanto prescrive il decreto ministeriale 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione) con riguardo alle altezze minime interne (art. 1) e ai requisiti di aeroilluminazione (art. 5).

Il citato decreto ministeriale fissa in 2,70 metri l'altezza minima interna utile dei locali destinati ad abitazione e consente di ridurre tale altezza a 2,40 metri per i corridoi, i disimpegni in genere, i bagni, i gabinetti ed i ripostigli. Operano regole peculiari per i Comuni montani posti al di sopra dei mille metri sul livello del mare e per gli edifici situati nell'ambito delle comunità montane, sottoposti a interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie.

La disciplina delle altezze minime dei locali di abitazione è stata integrata dal decreto interministeriale 26 giugno 2015 (Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici), che, all'Allegato 1, punto 2.3. "Prescrizioni", numero 4, consente di derogarle fino a un massimo di dieci centimetri, nel caso di installazione di impianti termici dotati di pannelli radianti a pavimento o a soffitto e nel caso di intervento di isolamento dall'interno.

Quanto ai requisiti di aeroilluminazione, è l'art. 5 del d.m. 5 luglio 1975 a imporre per tutti i locali degli alloggi, a eccezione di quelli destinati a servizi igienici, disimpegni, corridoi, vani-scala e ripostigli, una illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso, e a regolare l'ampiezza della finestra e la superficie finestrata apribile.

Il ricorrente sostiene che le disposizioni riguardanti l'altezza minima e i requisiti di aeroilluminazione, pur contenute in una fonte regolamentare, rappresentino diretta attuazione degli artt. 218, 344 e 345 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) e si configurino come limiti invalicabili nel rilascio dell'abitabilità, proprio perché sono improntate a finalità di tutela della salute e sicurezza degli ambienti.

Poste tali premesse, il ricorrente ravvisa la violazione dell'art. 32 Cost., per contrasto con i parametri interposti rappresentati dalle citate disposizioni del D.M. 5 luglio 1975 e dell'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto che le disposizioni impugnite travalichino il limite dei principi fondamentali dettati dallo Stato a tutela della salute e del governo del territorio.

Secondo la Corte la questione promossa con riguardo all'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, è fondata.

Le previsioni in tema di altezze interne degli edifici, dettate dal d.m. 5 luglio 1975, si prefiggono di salvaguardare le condizioni di abitabilità e di agibilità degli edifici e rappresentano diretta attuazione delle prescrizioni stabilite dal r.d. n. 1265 del 1934, fonte normativa di rango primario (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 23 dicembre 2020, n. 8289). La norma secondaria attua e specifica l'imperativo contenuto nella norma primaria e ne definisce il contenuto minimo inderogabile, dal quale la verifica dell'abitabilità non può prescindere (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 26 marzo 2021, n. 2575).

L'inderogabilità dei requisiti di altezza minima, ribadita dalla Corte (sentenza n. 256 del 1996) nello scrutinio della disciplina del condono (art. 35 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie)), risponde a esigenze di tutela della salubrità degli ambienti e della salute delle persone che vi dimorano.

Le prescrizioni riguardanti l'altezza interna degli edifici, al pari dei parametri di aeroilluminazione, perseguono l'essenziale finalità di conformare l'attività edilizia e, in tale ambito, apprestano misure volte anche a garantire il diritto alla salute nel contesto dell'abitazione, spazio di importanza vitale nell'esistenza di ogni persona. Tali prescrizioni si configurano, pertanto, come principi fondamentali nella materia governo del territorio, vincolanti per la legislazione regionale di dettaglio.

Nel fissare requisiti di altezza interna inferiori a quelli prescritti dalla fonte statale, la normativa regionale si pone in contrasto con il richiamato principio fondamentale e la Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

La Corte ritiene invece non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

Quanto all'altezza minima interna, la previsione che impone di assicurarne il rispetto anche con opere edilizie che possono interessare i prospetti del fabbricato o mediante l'installazione di impianti e attrezzature tecnologiche deve ora essere letta alla luce dell'appena pronunciata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

I requisiti di altezza interna sono ora quelli imposti dalla normativa statale, illegittimamente derogati dalla disciplina regionale dichiarata costituzionalmente illegittima. Pertanto, non si ravvisa il denunciato contrasto e la questione non è fondata.

Secondo la Corte, anche la questione concernente i parametri di aeroilluminazione non è fondata.

Il legislatore regionale non deroga all'art. 5 del d.m. 5 luglio 1975. Tale previsione, richiamata dal ricorrente, impone per tutti i locali degli alloggi una illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso e detta anche una disciplina di dettaglio sull'ampiezza delle finestre e sul fattore luce diurna da garantire.

Non sussiste, pertanto, il contrasto con la normativa statale di principio che il ricorrente ha censurato, e da ciò discende la non fondatezza delle questioni promosse.

5) Con il quinto motivo il ricorrente impugna, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

Nell'originaria formulazione la disposizione impugnata stabilisce che la legge regionale si applichi "agli immobili esistenti o per la cui costruzione sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio o l'approvazione dell'eventuale programma integrato di intervento richiesto alla data di approvazione della delibera del Consiglio comunale di cui al comma 1".

Si tratta della delibera con cui il Consiglio comunale, "limitatamente al riutilizzo di locali contigui alla strada pubblica", può individuare "parti del proprio territorio nelle quali non trovano applicazione le disposizioni" della legge in esame, riguardanti il "riutilizzo per l'uso residenziale dei locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati", e può altresì determinare "specifici ambiti del territorio comunale nei quali, in presenza di fenomeni di risalita della falda, è esclusa la possibilità di riutilizzo dei locali accessori e delle pertinenze di un fabbricato collocate in piani seminterrati".

Le previsioni della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 si applicano agli immobili realizzati successivamente, decorsi cinque anni dall'ultimazione dei lavori.

Il motivo di ricorso verte sull'asserita applicazione retroattiva delle deroghe previste dalla legge regionale ad immobili per la cui costruzione sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio o l'approvazione dell'eventuale programma integrato di intervento.

Ad avviso del ricorrente, il carattere innovativo, con efficacia retroattiva della previsione censurata potrebbe rendere legittime condotte che, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento), lo divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore. Si determinerebbe così la regolarizzazione ex post di opere che, al momento della loro realizzazione, erano in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento.

La previsione retroattiva dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 sarebbe sprovvista di un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e lederebbe in maniera arbitraria l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica, meritevole di particolare tutela nella specifica materia urbanistica.

Alla luce di tali rilievi, il ricorrente prospetta il contrasto con il principio di ragionevolezza enunciato dall'art. 3 Cost.

Il medesimo contrasto è denunciato con riguardo all'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

La disposizione impugnata, nella versione oggi vigente, prevede l'applicazione della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 "ai locali, alle pertinenze e agli immobili, come definiti all'articolo 1, esistenti alla data della sua entrata in vigore o per la cui costruzione sia stato conseguito il titolo abilitativo edilizio prima della data di approvazione della deliberazione del Consiglio comunale di cui al comma 1".

Le modifiche apportate dalla legge reg. Liguria n. 1 del 2020 hanno soppresso il richiamo all'approvazione del programma integrato di intervento.

Il ricorrente evidenzia che l'eliminazione del richiamo al programma integrato di intervento non sana i vizi di illegittimità costituzionale denunciati con riferimento al testo precedente.

Difatti, la portata derogatoria della disciplina sarebbe pur sempre estesa con valenza retroattiva agli immobili già abilitati e sacrificerebbe in modo arbitrario l'affidamento dei controinteressati che si sono determinati sulla base dell'assetto normativo previgente.

Le questioni, promosse con riguardo alla versione originaria e a quella oggi vigente dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, sono esaminate in una prospettiva unitaria, poiché identiche sono le argomentazioni addotte dal ricorrente e dalla Regione Liguria e identiche sono le censure.

La Corte ritiene non fondate le questioni promosse con riguardo all'originaria e all'odierna formulazione della disposizione impugnata.

Gli interventi disciplinati dal legislatore regionale riguardano immobili legittimamente assentiti o comunque immobili per i quali si è positivamente concluso il vaglio dell'amministrazione che conduce al rilascio del titolo abilitativo o alla conclusione del programma integrato di intervento.

Alla luce del suo inequivocabile tenore letterale la disposizione impugnata non si risolve, quindi, nella regolarizzazione degli abusi già perpetrati.

La fattispecie in esame non può essere assimilata, a quella esaminata nella sentenza n. 73 del 2017, che il ricorrente richiama a fondamento delle censure.

Con la pronuncia indicata, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), che, dietro lo schermo dell'interpretazione autentica, avevano legittimato retroattivamente interventi difforni dagli strumenti urbanistici vigenti al momento della loro realizzazione, in contrasto con il principio della doppia conformità.

Alle stesse conclusioni la Corte è giunta nella sentenza n. 70 del 2020, anche in tale ipotesi la previsione impugnata, nel dichiarato intento di fornire l'interpretazione autentica della disciplina previgente, presentava nondimeno una portata innovativa, tale da rendere irragionevolmente

legittime, in virtù della sua efficacia retroattiva, condotte che tali non erano allorché erano state attuate. Per questa via, il legislatore regionale aveva introdotto in maniera surrettizia una sanatoria, in contrasto con il principio fondamentale della doppia conformità.

La disposizione impugnata invece si applica agli interventi di riutilizzo successivi alla sua entrata in vigore, a condizione che riguardino immobili legittimamente realizzati o che sia stata vagliata la conformità alla normativa edilizia, con il rilascio del titolo abilitativo o l'approvazione del programma integrato di intervento.

Essa delimita in senso restrittivo i presupposti degli interventi di riutilizzo che intende promuovere, senza introdurre alcuna sanatoria extra ordinem delle irregolarità preesistenti.

6) Infine il Presidente del Consiglio dei ministri censura, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), l'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che ha sostituito l'art. 12, comma 2, della legge della Regione Liguria 5 aprile 2012, n. 10 (Disciplina per l'esercizio delle attività produttive e riordino dello sportello unico).

In virtù della disposizione impugnata, gli interventi di ristrutturazione edilizia, di nuova costruzione e di sostituzione edilizia, finalizzati all'ampliamento degli insediamenti produttivi esistenti destinati ad attività artigianali, industriali, agricole ed agrituristiche, ad alberghi tradizionali, a strutture turistico ricettive e ad attività socio-assistenziali e commerciali, con esclusione delle grandi strutture di vendita, non possono essere cumulati con gli ampliamenti consentiti dagli strumenti urbanistici comunali entro soglie percentuali predeterminate e possono essere realizzati, mediante il procedimento unico disciplinato dall'art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2012, anche in deroga alla disciplina dei piani urbanistici e territoriali vigenti e/o operanti in salvaguardia.

La legge regionale fa salvo in ogni caso il rispetto della dotazione dei parcheggi pertinenziali previsti dalla disciplina urbanistico comunale, nonché della dotazione di opere di urbanizzazione primaria e/o secondaria per il soddisfacimento degli standard urbanistici necessari.

Secondo il ricorrente la deroga generalizzata agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, anche se operanti in salvaguardia, in mancanza di prescrizioni che impongano comunque il rispetto delle norme contenute nella Parte II del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, o in ogni caso del piano paesaggistico sovraordinato, invade la sfera di potestà legislativa dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, come esercitata con gli articoli 20 e 21 del Codice di settore, e con le norme dello stesso Codice che impongono la pianificazione congiunta (artt. 135, 143 e 145).

In violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la disciplina regionale in esame incentiverebbe l'ampliamento generalizzato dei complessi immobiliari in deroga agli strumenti pianificatori, senza salvaguardare l'applicazione della normativa statale riguardante i beni sottoposti a tutela.

La disposizione impugnata finirebbe così per svuotare la funzione propria del piano paesaggistico, chiamato a dettare, per ciascuna area tutelata, le prescrizioni del caso, le trasformazioni compatibili e quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni, e infrangerebbe l'obbligo di pianificazione congiunta tra Stato e Regioni.

Sarebbe violato anche l'art. 9 Cost., che attribuisce allo Stato la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico.

La corte ritiene non fondate le questioni, in quanto la disposizione impugnata ben può essere, interpretata in termini compatibili col dettato costituzionale.

La deroga prevista dal novellato art. 12, comma 2, della legge reg. Liguria n. 10 del 2012 è circoscritta alla pianificazione urbanistica e, peraltro, anche in tale ambito, non ha un'estensione indeterminata, come si evince dalle indicazioni del comma 1, che valgono a delimitarne l'ampiezza. È prescritto, in termini generali, il rispetto della destinazione d'uso prevista dalla pianificazione urbanistica comunale (lettera b), e delle distanze minime dalle costruzioni esistenti stabilite dalla strumentazione urbanistica comunale o dalla vigente legislazione in materia (lettera d).

Alla luce del dato testuale, la deroga censurata non investe la disciplina di tutela prevista nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il fatto che tale disciplina, provvista di valenza generale e di autonoma forza precettiva, non sia richiamata, non comporta una deroga implicita.

La Corte pertanto ritiene che la questione non sia fondata.