Prot. n. 1645/23
Direzione Edilizia e Territorio

Spett.le
Ance Molise
Via Cardarelli, 19
86100 Campobasso

Roma, 14 marzo 2023

Oggetto: **Molise – Impugnazione Legge regionale n. 7/2022 – Recupero sottotetti e Piano casa – Effetti**.

Nel luglio 2022 il Governo ha impugnato davanti alla Corte Costituzionale **alcune norme della Legge regionale del Molise n. 7/2022** "*Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022 - 2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali*". Fra le norme impugnate vi sono anche **quelle che hanno modificato la LR 25/2008 sul recupero dei sottotetti**, dei locali interrati, seminterrati e dei porticati e **la LR 30/2009 sul Piano casa regionale**.

Con riferimento al **recupero dei sottotetti, porticati, ecc.**, **non è stata impugnata tutta la LR 25/2008 ma solo la norma a carattere transitorio** che, in attesa dell'approvazione del Piano paesaggistico regionale, **ha prorogato dal 30 aprile 2022 al 30 aprile 2023** l'ammissibilità degli interventi di recupero che comportano modifiche all'aspetto esteriore degli **edifici ubicati in ambiti territoriali assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali** (*art. 6, comma 2 LR 7/2022 che modifica l'art. 1, comma 1, ultimo periodo LR 25/2008*).

Con riferimento invece al **Piano casa regionale**, sono state impugnate le seguenti norme:

- **la norma che proroga dal 31 dicembre 2022 al 31 dicembre 2024 l'operatività della LR 30/2009** *(art. 6, comma 6, lett. d), punto 1) LR 7/2022 di modifica dell'art. 11, comma 1, primo periodo LR 30/2009)*;
- **la norma a carattere transitorio** che, in attesa dell'approvazione del Piano paesaggistico regionale, **proroga dal 30 aprile 2022 al 30 aprile 2023 l'ammissibilità degli interventi del Piano casa che comportano modifiche all'aspetto esteriore degli edifici ubicati in territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali** (*art. 6, comma 6, lett. d) punto 2) LR 7/2022 di modifica dell'art. 11, comma 1, ultimo periodo LR 30/2009*);

- **la norma che consente nei centri storici l'ampliamento volumetrico fino al 20 % per tutti gli edifici** (e non già soltanto per quelli a uso residenziale), **estendendolo a qualsiasi costruzione, realizzata in qualunque tempo** (e non più solo agli edifici esistenti alla data del 31 dicembre 2014) (*art. 6, comma 6, lett. b) LR 7/2022 che modifica l'art. 2-bis, comma 1 LR 30/2009*)**.**

Con riferimento alle **altre modifiche alla LR 30/2009** contenute nella LR 7/2022 (art. 6, comma 6, *lett. a) e c) relative, rispettivamente, agli interventi di ampliamento volumetrico degli edifici ubicati nelle zone E del DM 1444/1968 e alla possibilità per i privati di presentare di programmi costruttivi di edilizia economica o convenzionata o agevolata nei Comuni sprovvisti di aree libere a ciò destinate*) si evidenzia che nel ricorso depositato dallo Stato presso la Consulta non appare chiaro se tali norme siano effettivamente impugnate.

Infatti, sembra impugnato interamente l'art. 6, comma 6, ma con riferimento alle lett. a) e c) non vengono svolte argomentazioni circa la loro sospetta illegittimità costituzionale, né vengono individuati gli articoli della Costituzione con i quali tali norme sarebbero contrastanti.

In ogni caso si evidenzia che **una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma che contiene la proroga temporale al 31 dicembre 2024 avrebbe come effetto quello di travolgere l'intera normativa del Piano casa.**
La Consulta non si è ancora pronunciata su tale ricorso.

*****

Venendo agli effetti dell'impugnazione di norme regionali da parte dello Stato, si evidenzia in via preliminare e generale che **una <u>legge regionale, seppur oggetto di impugnativa statale</u>, fino a quando non interviene l'eventuale sentenza della Corte Costituzionale che ne dichiara l'illegittimità**, **<u>è pienamente efficace</u>**.

Ciò in quanto l'art. 136 della Costituzione, stabilisce che **le norme di legge, quando la Corte ne dichiara l'illegittimità costituzionale, cessano di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione**. Ugualmente l'art. 30, comma 3, della Legge 87/1953 sul funzionamento della Corte Costituzionale ha poi precisato che "*le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*".

Le norme della LR Molise 7/2022 impugnate dallo Stato sono quindi **efficaci e devono essere applicate**, sebbene nella pratica occorra usare **cautela nella loro applicazione** per le conseguenze che potrebbero derivare agli interventi edilizi da una eventuale sentenza che dichiari l'incostituzionalità.

Infatti, come affermato univocamente dalla dottrina e dalla giurisprudenza che hanno analizzato e interpretato l'art. 136 della Costituzione, **le sentenze con le quali**

una norma di legge viene dichiarata in contrasto con la Costituzione producono effetti:

- **dal giorno successivo alla loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale**;
- ***erga omnes*** (e cioè non solo verso le parti in causa, ma **verso tutti**);
- non solo **per il futuro**, ma anche **nel passato**, perché la dichiarazione di illegittimità colpisce la norma;
- che ne è oggetto "*fin dalla sua origine*", eliminandola dall'ordinamento con effetto retroattivo.

In sostanza, le decisioni di incostituzionalità **non consentono l'instaurazione di nuovi rapporti giuridici** sulla base della norma dichiarata incostituzionale e **hanno anche un impatto su quelli pendenti e cioè preesistenti alla pronuncia**. Fanno **eccezione solo i rapporti cd. "esauriti"** ossia quelle posizioni giuridiche non più suscettibili di "riesame" di alcun tipo e quindi chiuse in modo irreversibile (es. con sentenze passate in giudicato, con prescrizione o decadenza, transazione, rinuncia, ecc.).

Pertanto, qualora dovesse intervenire una sentenza che dichiari l'illegittimità costituzionale delle norme regionali in esame:

- **non sarà possibile presentare nuove istanze edilizie** relativamente a lavori previsti da tali norme, ovvero, qualora presentate successivamente alla data di pubblicazione della sentenza, le stesse non saranno esaminate dai Comuni;
- **le istanze pendenti** alla data di pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale saranno oggetto di rigetto da parte dei Comuni;
- **i titoli rilasciati non decadono automaticamente**, ma al fine della **loro definitiva salvaguardia** occorre che siano **decorsi il termine di impugnazione**, nonché i**l termine di 12 mesi per l'esercizio del potere di annullamento in "autotutela" da parte del Comune**.

Si ritiene che debbano essere **salvaguardate** in particolare **tutte le fattispecie in cui i lavori risultino avviati** e che dovrebbero essere ritenuti **illegittimi eventuali atti di annullamento in autotutela di titoli edilizi se privi di una specifica motivazione sull'avvenuto bilanciamento degli interessi pubblici e privati coinvolti e se non abbiano tenuto conto del legittimo affidamento ingeneratosi nel privato che ha avviato i lavori**.

*****

Con specifico riferimento alla Legge 25/2008 sul recupero dei sottotetti, ecc., si evidenzia che una eventuale dichiarazione di incostituzionalità della norma transitoria contenuta nell'art. 1, comma 1, avrà ripercussioni esclusivamente sugli interventi da realizzare (ovvero su quelli in corso di istruttoria o, alle condizioni evidenziate sopra, con titolo rilasciato) sugli **immobili soggetti a vincolo paesaggistico mediante decreto ministeriale o regionale come individuati dall'art. 136 del D.lgs. 42/2004. Si tratta in particolare dei seguenti tipi di edifici:**

- i singoli edifici vincolati per la loro notevole bellezza qualificante il paesaggio circostante;
- edifici ricompresi all'interno di ambiti territoriali vincolati (es. centri ed i nuclei storici; bellezze panoramiche e quei punti di vista o di belvedere).

Fra questi immobili rientrano **anche quelli vincolati in passato ai sensi delle precedenti normative di tutela come la Legge 1497/1939 o il D.lgs. 490/1999**, in quanto tali vincoli sono fatti espressamente salvi dall'art. 157 del D.lgs. 42/2004.

Sicuramente fra questi immobili vi rientrano quelli ubicati nel **centro antico di Campobasso**, essendo stato vincolato con il Decreto Ministeriale n. 23 del 2 agosto 2018 e tutti quelli presenti nel **territorio comunale di Isernia** sottoposto a tutela con il Decreto Ministeriale n. 28 sempre del 2 agosto 2018.
Viceversa, una sentenza di incostituzionalità, non avrà alcun effetto sugli interventi di recupero da effettuare su immobili non vincolati o ubicati in zone non vincolate che continueranno ad essere consentiti in base alla LR 25/2008.

Restando in tema di immobili vincolati, si evidenzia comunque l'**importante principio sancito dalla Corte costituzionale** con la **sentenza n. 29/2021 in base al quale** la **disciplina statale sulla tutela culturale e paesaggistica** (contenuta nel D.lgs. 42/2004) **non prevede una immodificabilità assoluta e un divieto a priori di effettuare interventi sugli immobili vincolati.** La Consulta ha chiarito altresì che:

- gli interventi sugli edifici vincolati sono consentiti, a condizione che siano compatibili con il valore culturale e paesaggistico del bene e tale compatibilità è accertata in sede di autorizzazione (culturale o paesaggistica, rilasciate rispettivamente ai sensi degli artt. 22 e 146 del D.lgs. 42/2004);
- l'autorizzazione delle amministrazioni competenti è lo strumento centrale volto al controllo della compatibilità degli interventi sul bene tutelato con il valore culturale, storico o paesaggistico espresso dallo stesso, e il relativo procedimento è la sede deputata al connesso bilanciamento degli interessi che insistono sul bene vincolato.

La Regione Molise pertanto potrà tenere conto di questi principi nell'ambito del futuro confronto con il Ministero della cultura su questo tema.

*****

Con riferimento al Piano casa regionale, si ribadisce che, una eventuale sentenza di illegittimità costituzionale della proroga al 31 dicembre 2024, avrà effetti sull'applicazione di tutta la LR 30/2009, in quanto l'art. 6, comma 6, lett. d) punto 1) della LR 7/2002 modifica l'art. 11, comma 1 che fissa il limite temporale entro cui devono essere presentare le Scia per tutti gli interventi previsti nel Piano casa.

Considerata l'alta probabilità che intervenga una sentenza di incostituzionalità (*visto che la Consulta negli ultimi anni ha censurato tutte le proroghe dei piani casa regionali*), si suggerisce **l'opportunità di avviare un confronto con la Regione per la celere approvazione di una legge regionale sulla rigenerazione urbana "a regime" nel rispetto delle competenze costituzionali e delle norme statale sul governo del territorio**.

*****

In conclusione, si evidenzia che:

- in attesa della sentenza della Corte Costituzionale sulle norme della LR 7/2022 impugnate dallo Stato, sia la legge sul recupero dei sottotetti che quella del Piano casa sono efficaci, sebbene occorra usare cautela nella loro applicazione;
- una eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, ultimo periodo della LR 25/2008 non pregiudicherà l'operatività di tale legge, ma solo degli interventi da realizzarsi sugli immobili soggetti a vincolo o ubicati in aree vincolate sotto il profilo paesaggistico;
- in tema di interventi sugli edifici vincolati, occorre tenere in debita considerazione la sentenza 29/2021 della Corte Costituzionale;
- una eventuale dichiarazione di incostituzionale della proroga del Piano casa avrà ripercussioni su tutta la LR 30/2009 poiché non potranno essere presentate istanze per nuovi interventi, le istanze pendenti verranno bloccate, mentre i titoli rilasciati saranno salvaguardati decorsi il termine di impugnazione, nonché il termine di 12 mesi per l'esercizio del potere di annullamento in "autotutela" da parte del comune;
- è opportuno avviare celermente un confronto con la Regione per giungere quanto prima all'approvazione di una legge regionale sulla rigenerazione urbana.

Distinti saluti.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Francesca Zaccagnini