

## PARTE PRIMA

**Corte Costituzionale**

RICORSO 15 febbraio 2019, n. 27

**Dichiarazione di illegittimità costituzionale articolo 2 della Legge regionale 17 dicembre 2018, n. 59.****AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO****ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE****Ricorso ex art. 127 Costituzione**

Per la **Presidenza Del Consiglio Dei Ministri** (c.f. 80188230587), in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587; pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

*ricorrente***contro**

**Regione Puglia** in persona del Presidente *pro tempore*, Dott. Michele Emiliano, con sede in Bari, Lungomare N. Sauro 33, c.a.p. 70100

*resistente***per la dichiarazione di illegittimità costituzionale**

dell'articolo 2 della legge della regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, pubblicata nel B.U.R. n. 159 del 17 dicembre 2018, recante *“Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)”*:

\*\*\*\*\*

La Legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n.59, che detta modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), è censurabile con riferimento disposizione nell'art. 2 in quanto viola il principio di ragionevolezza di cui agli articoli 3, 97, e 117, comma 3 della Costituzione, alla luce dei seguenti

**MOTIVI**

1. L'articolo 2 della legge regionale rubricato *“Norma interpretativa del comma 1 dell'articolo 4 della l. r. n. 14/2009”*; testualmente prevede: *“1. Il comma 1 dell'articolo 4 della L.R. 14/2009 deve essere interpretato nel senso che l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, può essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza, alle condizioni di cui all'articolo 5, comma 3, della medesima L.R. 14/2009 e qualora insista in zona dotata delle urbanizzazioni primarie previste dalle vigenti disposizioni normative, statali e regionali.”*

Detta disposizione, lungi dal dare una mera interpretazione della citata norma regionale, **presenta aspetti del tutto innovativi rispetto a quella che intende interpretare**, prevedendo che gli interventi edilizi consentiti dalla medesima disposizione possano essere realizzati *“anche con una diversa sistemazione, plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza”*.

Occorre ricordare, in proposito, che la legge regionale n. 14/2009 ha dettato norme di carattere straordinario con le quali sono stati consentiti interventi edilizi anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti.

Nello specifico, l'art. 4, comma 1 della L.R. n. 14/2009, nel testo vigente anteriormente alle modifiche da ultimo introdotte con la L. della Regione Puglia n. 59/2018, risultava così formulato: *"1. Al fine di migliorare la qualità del patrimonio edilizio esistente, sono ammessi interventi di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali o misti con realizzazione di un aumento di volumetria sino al 35 per cento di quella legittimamente esistente alla data di entrata in vigore della presente legge da destinare, per la complessiva volumetria risultate a seguito dell'intervento, al medesimo uso preesistente legittimo o legittimato, ovvero residenziale, ovvero ad altri usi consentiti dallo strumento urbanistico. A seguito degli interventi previsti dal presente articolo, gli edifici residenziali non possono essere destinati a uso residenziale qualora ricadano all'interno delle zone territoriali omogenee E) di cui all'art. 2 del decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968"*:

La disposizione interpretativa, dunque, appare avere una portata retroattiva che la rende incostituzionale sotto vari profili.

Invero, la disposizione oggetto di censura, seppure qualificata dal legislatore regionale in termini di norma di interpretazione autentica, in realtà si pone in contrasto con il consolidato orientamento di codesta Ecc. ma Corte in tema di scrutinio, attraverso il parametro dell'art. 3 Cost., della legittimità delle norme di interpretazione autentica o, comunque, delle norme dotate di efficacia retroattiva.

Il legislatore regionale, infatti, non ha assegnato alla norma interpretata (l'art. 4, comma 1 della L.R. n. 14/2009) un significato in quest'ultima già contenuto, e riconoscibile come una delle possibili letture del testo normativo (originario), né ha chiarito una oggettiva incertezza del quadro normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto, o consentito di ristabilire una interpretazione aderente all'originaria volontà del legislatore a tutela della certezza del diritto e dell'uguaglianza dei cittadini.

Al contrario, il legislatore regionale ha sostanzialmente ampliato (retroattivamente) la portata del dato normativo, legittimando deroghe volumetriche ad interventi di ristrutturazione su edifici, oltre i limiti consentiti dell'originaria disciplina regionale del 2009 (e successive modificazioni).

E' opportuno evidenziare che se è vero in linea generale che il legislatore ha la possibilità di emanare norme retroattive di interpretazione autentica, la retroattività deve comunque trovare giustificazione nell'esigenza di tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale.

Codesta Ecc. ma Corte ha infatti chiarito (cfr. Corte Cost., sentenza n. 271/2011) che *"il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze nell'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (ex plurimis: sentenze n. 209 del 2010, n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007)"*; al contempo, però, è stata sottolineata la sussistenza di una serie di limiti all'efficacia retroattiva delle leggi, quali *"il rispetto del principio di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario"* (Corte cost. n. 397 del 1994).

**La deroga al principio della irretroattività delle norme trova quindi il suo fondamento nel principio di ragionevolezza:** *"La erroneità della auto-qualificazione delle norme impugnate come interpretative costituisce ... un primo indice ... , della irragionevolezza del loro retroagire nel tempo, ulteriormente corroborato dalla constatazione che le stesse introducono innovazioni, destinate, per lo più, ad ampliare facoltà in deroga ai relativi strumenti urbanistici, peraltro non necessariamente in termini di logica continuità con il quadro generale di riferimento sul quale le stesse sono destinate ad incidere"* (cfr. Corte Cost., sentenza n. 73/2017)

Come si è detto, è la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ad aver individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali sopra citati tra i quali sono ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza (che si riflette nel divieto di introdurre

ingiustificate disparità di trattamento), la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico ed il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

In tal senso, è stato più volte chiarito che - fermo restando che sono interpretative *“quelle norme obiettivamente dirette a chiarire il senso di norme preesistenti ovvero a escludere o a enucleare uno dei sensi fra quelli ragionevolmente ascrivibili alla norma interpretata”* - la norma di interpretazione autentica deve necessariamente derivare da un rapporto tra norme - non riscontrabile nel caso di specie - in cui la norma interpretante si salda con la norma interpretata, dando luogo ad un *“precetto normativo unitario”* (così, Corte cost. nn. 132 del 2008 e, più risalenti, 311 e 94 del 1995, 397 del 1994, 424 del 1993, 455 del 1992).

In linea di principio, la potenzialità retroattiva delle leggi di interpretazione autentica deve necessariamente preservare il rispetto di certezza del diritto e del legittimo affidamento dei cittadini, da considerarsi come principi di *“civiltà giuridica”*.

Dunque, atteso che la previsione regionale ha un indubbio carattere innovativo, con efficacia retroattiva, essa rende 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, con l'ulteriore conseguenza di consentire la regolarizzazione *ex post* di opere che, al momento della loro realizzazione, erano in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento, dando corpo, in definitiva, ad una surrettizia ipotesi di sanatoria straordinaria che esula dalle competenze regionali e risulta pertanto illegittima.

Si tratta, in altre parole, di una disposizione (l'art. 4 della L.R. Puglia n. 59/2018) innovativa ad efficacia retroattiva, volta a legittimare condotte che, non considerate tali al momento della realizzazione (in quanto non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento), lo diventano per effetto di un successivo intervento legislativo, la cui finalità (la proroga del c.d. Piano Casa Puglia anche per il 2019 con al fine di incentivare l'attività edilizia e migliorare la qualità del patrimonio edilizio residenziale) è comunque recessiva rispetto alla certezza del diritto.

**E ciò in quanto la disposizione oggetto di impugnazione, per quanto a carattere prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari (la norma, come si è detto, legittima l'intervento edilizio a seguito della demolizione *“anche con diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza”*), retroagendo nel tempo, sacrifica le posizioni soggettive di potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle rispettive condotte.**

La norma in questione, pertanto, travalica i limiti individuati dalla richiamata giurisprudenza della Corte Costituzionale, violando l'articolo 3 della Costituzione.

Codesta Ecc.ma Corte ha avuto modo di pronunciarsi in più occasioni sulla tenuta costituzionale di disposizioni legislative regionali in materia edilizia di contenuto simile a quella oggetto dell'odierna impugnazione.

Particolare interesse riveste, sul punto, il percorso motivazionale della sentenza n. 209/2010, nella quale, nel dichiarare nel dichiarare l'incostituzionalità di una legge di interpretazione autentica - provinciale urbanistica della Provincia di Bolzano, è stato evidenziato che, *“l'irragionevolezza risiede nella circostanza che il legislatore è intervenuto per rendere retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo, senza che fosse necessario risolvere oscillazioni giurisprudenziali e senza che il testo delle norme “interpretate” offrisse alcun appiglio semantico nel senso delle rilevanti modifiche introdotte. In tal modo non solo si è leso l'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica della fattispecie, che viene sconvolta dall'ingresso inopinato e immotivato di norme retroattive che alternano rapporti pregressi, ma si rende inutile e privo di effettività il diritto de cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive”*:

Il medesimo percorso argomentativo è stato ribadito, poi, nella successiva sentenza n. 73 del 2017 (già sopra richiamata) di codesta Ecc.ma Corte, chiamata in quell'occasione a pronunciarsi, in fattispecie analoga, sulla tenuta costituzionale dell'art. 44 della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (recante interpretazione autentica dell'art. 3 L.R. 7 agosto 2009, n. 25 *“Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente”*), ai sensi del quale: *“L'art. 3, comma 1 della legge*

regionale 7 agosto 2009, n.25, come modificato dall'art. 4 della legge regionale 3 dicembre 2012, n. 25, nella parte in cui prevede che "A tal fine sono consentiti interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, autorizzati o condonati, con aumento della superficie complessiva entro il limite max del 30%"; va interpretato con continuità temporale nel senso che. "tra gli edifici esistenti sono ricompresi anche gli edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità": Ebbene, svolte le necessarie premesse di carattere generale circa la tenuta costituzionale di una norma di interpretazione autentica a carattere retroattivo, è stata affermata l'illegittimità della disposizione regionale, tenuto conto dell'insussistenza - anche in quel caso - di adeguate giustificazioni in punto di ragionevolezza della disposizione in esame, destinata "per lo più ad ampliare facoltà in deroga ai relativi strumenti urbanistici, peraltro non necessariamente in termini di logica continuità con il quadro generali di riferimento sul quale le stesse sono destinate ad incidere":

\*\*\*

2. A ciò si aggiunga, quale ulteriore profilo di incostituzionalità della disposizione in commento, che a motivo delle rilevanti modifiche via via apportate alla L.R. n. 14 del 2009 (le modifiche all'articolo 4 di tale L.R. sono state introdotte anche a mezzo dell'articolo 3 della L.R. n. 59 del 2018 e, ancora, da ultimo, mediante l'articolo 35 della L.R. n. 67 del 2018), le amministrazioni comunali potrebbero in realtà non trovarsi nelle condizioni di verificare caso per caso e distinguere ciò che è stato realizzato (o proseguito, o completato) nei periodi intercorrenti tra le modifiche medesime. Ciò, in contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

In proposito appare opportuno rammentare che nella citata sentenza n. 73 del 2017, codesta Ecc.ma Corte ha avuto modo di affermare che "Anche a voler ritenere che, nella specie, le disposizioni impugnate possano trovare una loro giustificazione nell'esigenza della Regione di assicurare una maggiore omogeneità alle norme in oggetto per fare fronte al sovrapporsi delle modifiche intervenute nel tempo, siffatta finalità deve ritenersi recessiva rispetto al valore della certezza del diritto, nel caso messo in discussione in una materia, quella urbanistica, rispetto alla quale assume una peculiare rilevanza l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica (sentenza n. 209 del 2010). Del resto, pur guardando alla potenziale incidenza delle norme impugnate sui rapporti interprivati, va osservato che le stesse, per quanto prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari, retroagendo nel tempo sacrificano, in linea di principio, le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle singole condotte.":

\*\*\*\*

3. L'art. 2 della Legge della Regione Puglia n. 59/2018 risulta, inoltre, adottato anche in violazione della disciplina di "governo del territorio" di competenza dello Stato.

Nello specifico, sussiste il contrasto - quali parametri interposti - con gli artt. 36 e 37 comma 4 del d.P.R. n. 380/2001, il quale richiede, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, la c.d. "doppia conformità", intesa come conformità dell'intervento sia al momento della realizzazione sia al momento della presentazione della domanda, poichè la portata derogatoria della legge regionale n. 14 del 2009 e successive modifiche, diviene ora applicabile anche ad interventi che, invece, eseguiti medio-tempore, avrebbero dovuto essere realizzati in conformità agli strumenti urbanistici.

In altre parole, la portata retroattiva della disposizione normativa oggetto di censura finirebbe per rendere legittimi ex post interventi che al momento della loro realizzazione non erano conformi agli strumenti urbanistici all'epoca vigenti.

Com'è noto, invero, l'atto di sanatoria di titoli edilizi abilitativi può essere assentito solo per vizi formali. La "doppia conformità" è riconosciuta in via giurisprudenziale quale principio fondamentale vincolante per la legislazione regionale (cfr. C. Cost. n. 101/2013; Cons. Stato, IV, n. 32/2013, ove si precisa, tra l'altro che la disciplina urbanistica non ha effetto retroattivo; Cons. Stato, V, n.3220/2013; TAR Umbria n. 590/2014), ed è prevista sia per gli interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di DIA alternativa o in difformità da essa (art. 36 del dPR n. 380/2001), sia per quelli eseguiti in assenza della o in difformità dalla SCIA (art. 37, co. 4 del dPR n. 380/2001).

La disposizione censurata non rispetta la citata normativa statale laddove, nel prevede l'efficacia di "interpretazione autentica" dell'articolo 4, comma 1, della legge regionale n. 14/2009, subordina l'intervento edilizio "alle condizioni di cui all'art. 5, comma 3, della medesima l.r. 14/2009": L'art. 5 della L. Regione Puglia n. 14/2009, a sua volta, prevede che "tutti gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4 sono realizzabili mediante permesso di costruire o mediante segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire" (il riferimento è quindi al procedimento amministrativo di cui agli artt. 36 e 37 del dPR n. 380/2001).

In generale, alla luce delle nuove disposizioni interpretative di cui alla legge in esame la tipologia di interventi previsti dall'art. 2 L.R. n. 59/2018 viene legittimata mediante l'estensione della portata derogatoria delle previsioni della legge regionale n. 14/2009, con la possibilità di legittimo rilascio dei prescritti titoli abilitativi, nonostante la disciplina statale degli artt. 36 e 37 ora richiamata.

La disposizione censurata, anche ove dovesse essere ritenuta legittimamente retroattiva, contrasterebbe comunque anche con il disposto dell'articolo 5 ("Costruzioni private") del decreto legge n. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2011 (il quale ai commi da 9 a 14 reca la disciplina di principio per la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la promozione e agevolazione della riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare), che al comma 10 esclude che gli interventi edilizi in deroga possano "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."

L'art. 2 della L. Regione Puglia n. 59 del 2018, dunque, oltre a violare l'art. 3 della Costituzione laddove introduce nonne interpretative autentiche, travalica anche i limiti della potestà legislativa regionale invadendo l'ambito assegnato dalla Costituzione alla legge dello Stato in materia di "governo del territorio", di cui all'art. 117, terzo comma.

Tanto premesso, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata, chiede l'accoglimento delle seguenti

### CONCLUSIONI

Voglia l'Ecc.ma Corte Costituzionale adita accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione oggetto di censura, articolo 4 della legge Regione Puglia n. 59 del 2018.

Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Roma, 15 febbraio 2019

Vincenza Nunziata  
Avvocato dello Stato

Monica De Vergori  
Procuratore dello Stato