

PARTE PRIMA

Corte Costituzionale

RICORSO 3 maggio 2022 (depositato 11 maggio 2022), n. 30

Ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della L.R. Puglia n. 3/2022.

Reg. Ric. n. 30/2022

CT 17193/22 – Avv. Maria Letizia Guida

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO**ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE****Ricorso (ex art. 127, comma 1, Cost.)****per**

il **Presidente del Consiglio dei Ministri** (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it),

ricorrente

controla **Regione Puglia**, c.f. 80017210727, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica

intimata

per la declaratoria di illegittimità costituzionale

dell'art. 10 della legge Regione Puglia del 4 marzo 2022, n.3, pubblicata nel BUR n. 27 del 7 marzo 2022, recante "*Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee*", giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 2 maggio 2022

per violazione

degli artt. 3, 9, 97, 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 3, comma 1, lett. e.i) del d.P.R. n.380/2001, all'art. 145 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, all'art. 41 quinquies, commi 8 e 9, della legge n.1150 del 1942, ed al D.M. n. 1444 del 1968 (artt. 3,5,7, 8 e 9).

* * * * *

La legge della Regione Puglia n. 3 del 4 marzo 2022, reca *“Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee”*.

L'articolo 10 della predetta legge sostituisce il comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 30 novembre 2021, n. 39, che consente la possibilità di ampliamento delle attività produttive senza alcuna limitazione di superficie coperta o di volumi, disponendo testualmente che:

“1. Nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e della Delib.G.R. 11 dicembre 2018, n. 2332, per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume.”

Tale articolo presenta profili di illegittimità costituzionale, in quanto si pone in contrasto con gli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, che, affermando come valore imprescindibile della Repubblica la tutela del paesaggio, ne affidano la relativa competenza legislativa allo Stato.

La norma in esame si pone altresì in contrasto con l'articolo 117, comma 3, della Costituzione, con riferimento alla materia "governo del territorio" per violazione delle norme che costituiscono principi fondamentali posti dallo Stato, al cui rispetto le regioni sono tenute.

La medesima disposizione, inoltre, fornendo una interpretazione autentica di precedente disposizione dalla portata innovativa e retroattiva, risulta illegittima anche per violazione del principio di ragionevolezza, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri propone pertanto il presente ricorso, affidato ai seguenti motivi di

Diritto

1.- Incostituzionalità dell'art. 10 della legge Regione Puglia del 4 marzo 2022, n. 3 per violazione degli artt. 9, 117, comma 2, lett. s), e comma 3, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 3, comma 1, lett. e.1) del DPR n. 380 del 2001, all'art. 145 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, all'art. 41 quinquies, commi 8 e 9 della legge n. 1150 del 1942 e al 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"

1.1.- L'articolo 10 della legge regionale in esame sostituisce il comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 30 novembre 2021, n. 39, che consente la possibilità di ampliamento delle attività produttive senza alcuna limitazione di superficie coperta o di volumi, disponendo testualmente che:

"1. Nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e della Delib.G.R. 11 dicembre 2018, n. 2332, per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume."

1.2.- La disposizione contenuta nell'articolo 4 della legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 nella formulazione precedente alla modifica, stabiliva che:

“1. L'ampliamento delle attività produttive di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per la attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008) e alla Delib.G.R. 11 dicembre 2018, n. 2332, non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume”.

Tale disposizione è stata oggetto di impugnativa deliberata dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 31 gennaio 2022 (r.r. 9-22).

Le modifiche apportate con la legge in esame non incidono sulle questioni prospettate con tale ricorso e, pertanto, l'art. 10 dell'impugnata legge regionale, si espone alle medesime censure di illegittimità già dedotte con il suddetto ricorso.

1.3.- Ed infatti, la disposizione dell'art. 4, nella sua previgente formulazione – sulla quale non ha sostanzialmente inciso la modifica in questa sede censurata - al comma 1, consentiva l'ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume, nei casi in cui *“lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti”* (cfr. art. 8 d.P.R. n. 160 del 2010).

Il modulo procedimentale di riferimento è quello della conferenza di servizi.

Nel caso in cui la conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico e la Regione si sia espressa favorevolmente in quella sede, il verbale viene trasmesso al Sindaco o al Presidente del Consiglio comunale per l'approvazione.

Il comma 1, come si è dedotto nel precedente ricorso, contrastava – e contrasta tutt'ora, nonostante le modifiche - con la disciplina prevista dal DM n. 1444 del 1968, che definisce non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (art. 3 e 5), fissando le quantità minime di queste ultime, ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza tra i fabbricati (art. 9), che vanno rispettati per le diverse zone territoriali omogenee.

Pertanto, la disposizione si poneva – e si pone ancora oggi - in contrasto con i principi fondamentali stabiliti a livello statale in materia di governo del territorio, con conseguente violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

L'introduzione di procedure semplificate per l'approvazione delle varianti, comporta, anche, la loro sottrazione alla procedura prevista dall'art. 97 delle NTA del PPTR, che disciplina la partecipazione del Ministero della cultura alla procedura di adeguamento degli strumenti urbanistici e alle loro varianti alla pianificazione paesaggistica.

Pertanto, la norma, nonostante la sua modificazione, contrasta con il principio espresso dall'art. 145, comma 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.4.- Si osserva, inoltre, che, in base alla normativa di settore vigente e alle pronunce giurisprudenziali in materia, non è consentito al legislatore regionale disporre che gli interventi di "ampliamento", in quanto tali e in senso stretto, possano essere effettuati "a prescindere dall'incremento percentuale dei volumi e delle superfici coperte".

Se è vero che la disciplina statale vigente non quantifica percentuali che consentano di inquadrare un intervento in termini di "ampliamento", nondimeno, soccorre, al riguardo, a livello di disposizione di principio, l'articolo 3, comma 1, lettere e.1) del D.P.R. n. 380 del 2001, ai sensi del quale sono comunque considerati interventi di nuova costruzione "la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente...".

L'impugnato art. 10, prevedendo la generalizzata possibilità di ampliamento delle attività produttive senza alcuna limitazione di superficie coperta e di volumi, si pone in contrasto, oltre che con i principi e i valori di tutela del paesaggio, affermati dagli artt. 9 e 117, 2 comma lett. s) Cost., considerato, come detto, il mancato coinvolgimento degli enti di tutela e il mancato rispetto dei principi di co- pianificazione, anche con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza concorrente dello Stato nella materia di governo del territorio, per contrasto con i principi dettati dalla legislazione statale.

1.5.- In particolare, l'art. 10, così come l'art 4 nella precedente formulazione, risulta in contrasto con la disciplina prevista a livello nazionale dal sopra citato decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, che definisce non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (art. 3 e 5), fissando le quantità minime di queste ultime, ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza tra i fabbricati (art. 9), che vanno rispettati per le diverse zone territoriali omogenee.

Al riguardo, si osserva che la legge 17 agosto 1942, n. 1150, al comma 8 dell'articolo 41-quinquies prevede che: *"in tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi."*

Si deve, al riguardo, evidenziare che i limiti fissati dal D.M. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-quinquies, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche per il legislatore regionale (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 232 del 2005), costituendo essi principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n.217 del 2020)

Gli interventi disciplinati dalle impugnate disposizioni costituiscono senza alcun dubbio ampliamento *"all'esterno della sagoma esistente"*, in quanto è previsto che lo stesso *"non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume"* (art. 4 comma 1 della legge regionale n. 39 del 2021) e consiste *"nell'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume"* (articolo 10, legge regionale n. 3 del 2022).

1.6.- La Corte di Cassazione penale ha in più occasioni affermato che:

a) *"In materia edilizia, le "modifiche volumetriche" previste dall'articolo 10 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 per le attività di ristrutturazione edilizia... devono consistere in diminuzioni o trasformazioni dei volumi preesistenti ovvero in incrementi volumetrici modesti, tali da non configurare apprezzabili aumenti di volumetria, perché altrimenti verrebbe meno la linea di distinzione tra la ristrutturazione edilizia e la nuova costruzione"* (Cass. Pen., Sez. 3A, sentenza n. 43530 del 24/10/2019; si veda, nello stesso senso, Cass. Pen., Sez. 3, sentenza n. 47046 del 26/10/2007, Soldano);

b) *"nel quadro delle predette definizioni, che la ristrutturazione edilizia si caratterizza anche per la previsione di possibili incrementi volumetrici, ma ciò rende necessaria una lettura della norma nel senso che l'aumento di cubatura deve essere senz'altro contenuto, in modo da mantenere netta la differenza con gli interventi di nuova costruzione"* (Cass. Pen., Sez. 3A, sentenza n. 38611 del 04/06/2019, punti 2.2 e 2.3).

Tali considerazioni prescindono dal regime abilitativo delle diverse categorie di intervento.

1.7.- Per i suesposti motivi la norma impugnata si pone in contrasto con i principi e i valori di tutela del paesaggio, e, quindi, con gli articoli 9 e 117, secondo comma lettera s) della Costituzione, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza concorrente dello Stato nella materia governo del territorio, per contrasto con i principi dettati dallo Stato con le disposizioni interposte sopra indicate.

2.- Incostituzionalità dell'art. 10 della legge Regione Puglia del 4 marzo 2022, n. 3 per violazione degli artt. 9, 117, comma 2, lett. s), e comma 3, Cost.

L'art.10 si espone ad un ulteriore profilo di incostituzionalità.

Invero, dal contenuto della norma in esame che testualmente afferma “*per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento...*” si evince la sua portata retroattiva che, nella sostanza, determina una "sanatoria" non soltanto degli interventi realizzati in applicazione del già impugnato art. 4, comma 1, LR n. 39 del 2021, ma anche di quelli effettuati prima dell'entrata in vigore di quest'ultima disposizione.

Sul punto Codesta Corte Costituzionale, nella sentenza n. 70 del 2020, ha precisato che “*vi è sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, tra norme di interpretazione autentica - retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso - e norme innovative con efficacia retroattiva. Al legislatore, anche regionale, non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive di entrambi i tipi, ma la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata. (Precedenti citati: sentenze n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017). La qualifica di norma (meramente) interpretativa va ascritta solo a quelle disposizioni che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo. Il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'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. La distinzione tra norme interpretative e disposizioni innovative rileva, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, perché la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata. (Precedenti citati: sentenze n. 73 del 2017, n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011). In tema di condono edilizio "straordinario", spettano alla legislazione*

statale, oltre ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all' an, al quando e al quantum. Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di ampliare i limiti applicativi della sanatoria oppure, ancora, di allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato. A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale. (Precedenti citati: sentenze n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 117 del 2015 e 290 del 2009; con riferimento ai profili penalistici: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004)".

La disposizione in esame, quindi, è illegittima perché, applicandosi, per la sua natura interpretativa, anche ad opere realizzate prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 39/21, ed estendendo, altresì, la propria applicabilità pro-futuro, viola il principio di ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Ed invero, come specificato da codesta Corte, è necessario che la retroattività della norma trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (sent. 39 /21; n. 73 /2017). Giustificazione che, nel caso di specie, è del tutto assente.

* * * * *

Per questi motivi il Presidente del Consiglio dei Ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti

CONCLUSIONI

“Voglia l'Ecc.ma Corte Costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 10 della legge Regione Puglia del 4 marzo 2022, n. 3 per violazione degli artt. 3, 9, 97, 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 3, comma 1, lett. e.i) del d.P.R. n.380/2001, all'art. 145 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, all'art. 41 quinquies, commi 8 e 9, della legge n.1150 del 1942, ed al D.M. n. 1444 del 1968 (artt. 3,5,7, 8 e 9)”.

Si producono:

1. copia della legge regionale impugnata;

2. copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 2 maggio 2022 recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 3 maggio 2022

Maria Letizia Guida

Avvocato dello Stato



Depositato il 11/05/2022

Il Cancelliere IGOR DI BERNARDINI