

Sentenza: 7 febbraio 2023, n. 59

Materia: ambiente

Parametri invocati: articoli 3, 9 e 117 commi secondo lettera s) e terzo Cost., principio di leale collaborazione

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 10 , legge reg. Puglia n. 3 del 2022, “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”

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, promosse, in riferimento all’art.117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. nonché al principio di leale collaborazione,

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, rubricato Modifiche all’articolo 4 della L.R. n. 39/2021.

La disposizione impugnata ha integralmente sostituito il comma 1 dell’art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 con il seguente: «*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 deliberazione della Giunta regionale 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*».

Nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione, lo stesso comma 1 dell’art. 4 prevedeva che «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 le 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 deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume». Tale disposizione, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con distinto ricorso è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte con la sentenza n. 240 del 2022.

Secondo il ricorrente, il nuovo comma 1 dell'art. 4, come sostituito dalla disposizione impugnata, presenterebbe gli stessi profili di illegittimità costituzionale del precedente, consentendo di ampliare le attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume attraverso il modello procedimentale della conferenza di servizi convocata dal responsabile del SUAP, nei casi in cui lo strumento urbanistico comunale non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individui aree insufficienti, e ciò ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010.

La Corte esamina la censura di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e ritiene che la questione non sia fondata.

Secondo il ricorrente, l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022 avrebbe sostituito il testo del comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 senza incidere sulla sua originaria portata precettiva, consentendo comunque, ove sia attivato lo speciale procedimento semplificato di variante disciplinato dall'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, di ampliare gli insediamenti produttivi senza limiti di superficie coperta e di volume, in violazione degli standard fissati dal d.m. n. 1444 del 1968.

Questo era, come esposto nella richiamata sentenza n. 240 del 2022, il significato della norma sostituita, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte sul presupposto che l'indiscriminato aumento di superficie coperta e di volume da essa consentito si ponesse in contrasto con i limiti inderogabili fissati nel citato d.m. n. 1444 del 1968, costituenti principi fondamentali della materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Tuttavia, la disposizione esaminata ha un contenuto chiaramente diverso dalla norma che sostituisce, compatibile con gli invocati principi fondamentali, e non incorre dunque nel vizio già riscontrato in quest'ultima.

Sulla base del suo dato letterale, essa semplicemente stabilisce che deve intendersi come ampliamento dell'attività produttiva, «nell'ambito» dei detti procedimenti semplificati di variante, qualsiasi aumento di superficie e di volume, senza che, in questo medesimo contesto, rilevi la percentuale dello stesso aumento. In altre parole, la norma regionale precisa che l'attivazione dello speciale procedimento, di cui al D.P.R. n. 160 del 2010 e alla deliberazione della Giunta regionale n. 2332 del 2018, non è subordinata al rispetto di limiti dimensionali massimi, quando si tratti di ampliamento dell'attività produttiva già esistente.

Ciò che invece dalla disposizione non è lecito desumere è che essa consenta ampliamenti in violazione degli inderogabili limiti di densità edilizia stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968. Il necessario rispetto di tali limiti deve ritenersi infatti implicito, nel silenzio della norma sul punto, essendo ingiustificata e contraria alle normali regole ermeneutiche ogni pretesa di assegnarle un significato potenzialmente derogatorio.

Di conseguenza, si deve escludere che la precisazione compendiata nelle parole «qualsivoglia percentuale [...] in termini di superficie coperta o di volume» faccia venir meno l'obbligo delle amministrazioni competenti, una volta indetta dal responsabile del SUAP la conferenza di servizi, di valutare il progetto di variazione dello strumento urbanistico e di verificarne la compatibilità con i citati inderogabili limiti massimi di densità edilizia posti a garanzia dell'interesse generale all'ordinato sviluppo del territorio.

Ciò precisato, la funzione della disposizione nel contesto della disciplina regionale di settore è resa più chiara dalla lettura offerta dalla difesa della Regione, che ne collega la portata alle previsioni delle linee guida approvate con la deliberazione della Giunta regionale n. 2332 del 2018, in essa richiamata. Tali linee guida definiscono come «ampliamento» dell'attività produttiva, soggetto alla procedura di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, «l'aumento della dimensione dell'attività in atto sino al limite massimo del 100% dell'esistente superficie coperta e volume», per poi disporre che «nei casi di ampliamento [...] dell'attività produttiva preesistente, non è necessaria la verifica circa la sussistenza del requisito della insufficienza delle aree».

Il nuovo comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 elimina dunque il limite del 100 per cento, come condizione per potere considerare quale «ampliamento» l'aumento del preesistente insediamento produttivo. A seguito della modifica legislativa, ogni aumento

dimensionale deve essere valutato nell'ambito dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica, senza necessità della previa verifica dell'assenza o dell'insufficienza di aree idonee nello strumento urbanistico in vigore. Ma, come chiarito, la stessa modifica legislativa non autorizza ampliamenti che non siano rispettosi degli standard di cui al d.m. n. 1444 del 1968 invocati dal ricorrente come norme interposte.

Si deve così escludere che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» desumibili dall'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942 e precisati dal citato d.m. n. 1444 del 1968.

Alle medesime conclusioni la Corte giunge per quanto riguarda il lamentato contrasto con il principio fondamentale della stessa materia espresso dall'art. 3, comma 1, lettera e.1), t.u. edilizia, che ascrive agli interventi di nuova costruzione «l'ampliamento degli edifici esistenti all'esterno della sagoma esistente».

La disposizione regionale impugnata non incide in alcun modo sulla definizione come nuove costruzioni degli interventi edilizi da essa disciplinati, né sul conseguente regime dei relativi titoli abilitativi (ambiti, questi, che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, sono riservati allo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: ex plurimis, sentenze n. 240 del 2022, n. 282 e n. 231 del 2016, n. 259 del 2014 e n. 309 del 2011). Essa, come visto, si limita a prevedere che l'attivazione dello speciale procedimento di variante di cui si tratta non è subordinata al rispetto di limiti dimensionali massimi dell'ampliamento, ciò che non implica alcuna deroga alla previsione generale per cui l'ampliamento costituisce in ogni caso nuova costruzione ai sensi e per gli effetti del citato art. 3, comma 1, lettera e.1).

Per la Corte non sono fondate nemmeno le questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

Secondo il ricorrente la norma regionale in esame introdurrebbe una procedura semplificata di approvazione delle varianti urbanistiche, che le sottrarrebbe al regime previsto dall'art. 97 NTA per l'adeguamento al piano paesaggistico «dei piani urbanistici generali e territoriali comunali e provinciali e loro varianti», e dunque al procedimento che, in osservanza dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, assicura la partecipazione degli organi ministeriali.

L'assunto non è corretto sotto due distinti profili. In primo luogo, la procedura semplificata di cui si tratta è stata introdotta dall'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, sicché, anche ad ammetterlo, l'effetto paventato dal ricorrente non deriverebbe dalla disposizione regionale impugnata, ma direttamente dalla normativa statale. In secondo luogo, la natura semplificata della procedura non comporta affatto la sottrazione delle varianti alla disciplina di cui al citato art. 97 NTA.

In assenza di deroghe espresse in proposito, il silenzio della disposizione regionale sul punto del necessario rispetto delle previsioni del PPTR in tema di co-pianificazione (con particolare riguardo a quelle che, come il citato art. 97, assicurano la partecipazione degli organi ministeriali alle procedure di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti) può e deve essere interpretato in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico, alla luce della costante giurisprudenza della Corte (ex plurimis, sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

Tale orientamento è stato recentemente confermato, proprio con riferimento al piano paesaggistico della Regione Puglia, dalla sentenza n. 240 del 2022, secondo cui «in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, espresso all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle previsioni di tutela paesaggistica solo perché omette di disporre il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche, sempre che una pianificazione paesaggistica esista (come accade nella Regione Puglia) e che sia possibile colmare in via interpretativa il mero silenzio della legge».

Non sono violati, dunque, né l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, né il principio di leale collaborazione, né, infine, il valore del paesaggio di cui all'art. 9 Cost.

La diversa conclusione cui la Corte è pervenuta nel caso della citata sentenza n. 240 del 2022, che, come detto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4 della legge reg.

Puglia n. 39 del 2021, nei cui confronti era stata mossa un'analoga censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., deriva dal fatto che la disposizione impugnata in quel giudizio comportava che gli interventi in essa disciplinati non fossero sottoposti al procedimento ex art. 97 NTA. In quel caso, infatti, l'espressa previsione che gli ampliamenti fino al 20 per cento «non costituiscono variante urbanistica» – e la conseguente esclusione dal detto procedimento – impediva di assegnare in via interpretativa al silenzio della norma il significato di rinvio al generale vincolo al rispetto della disciplina in tema di co-pianificazione. Ciò che non accade invece nel caso in esame, come visto.

La Corte infine ritiene non fondata la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost., per lesione del principio di ragionevolezza.

È erroneo, infatti, il presupposto da cui muove il ricorrente, della natura interpretativa dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022. Come risulta dal suo chiaro tenore letterale, la disposizione impugnata, lungi dal presentarsi come norma di interpretazione, sostituisce integralmente il precedente comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

Sebbene il ricorrente valorizzi l'espressione «per ampliamento [...] si intende», contenuta nel nuovo testo, è evidente dalla sua lettura che con essa il legislatore regionale non ha attribuito un determinato significato al termine «ampliamento», bensì ha voluto meglio definire i presupposti di applicabilità della disciplina regionale di settore, contenuta fra l'altro nelle più volte citate linee guida regionali.

In assenza di una previsione contraria sul punto, non vi possono dunque essere dubbi sul fatto che la disposizione impugnata produce effetti solo pro futuro. Mancando la prospettata efficacia retroattiva, non sussiste in radice la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

La Corte dichiara quindi non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. nonché al principio di leale collaborazione.