

Sentenza: n. 240 del 19 ottobre 2022

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Parametri invocati: artt. 3, 9, 97, 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma della Costituzione e il principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, 3, 4 e 5 della legge della Regione Puglia 30/11/2021, n. 39 recante «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 derivazione acque sotterranee».

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 3 limitatamente alle parole «così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021»;
- 2) illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 4 nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione a opera dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3, 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»;
- 3) illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4;
- 4) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 promosse in riferimento all'art. 97 della Costituzione;
- 5) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 promosse in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione;
- 6) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 promosse in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione;
- 7) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 promosse in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost..

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4 e 5 della legge della Regione Puglia 30/11/2021, n. 39 recante «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 derivazione acque sotterranee», in riferimento complessivamente agli artt. 3, 9, 97, 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

Con il primo motivo di ricorso è censurato l’art. 2 che, nel modificare l’art. 51, primo comma, della l.r. Puglia 56/1980 aggiungendovi le lettere g-bis.), g-ter.) e g-quater.), introduce delle previsioni che consentono, a determinate condizioni, di realizzare nuovi fabbricati in zona agricola, qualora siano necessari alla conduzione del fondo e all’esercizio dell’attività agricola. L’art. 51 avrebbe una funzione di salvaguardia del territorio fino all’entrata in vigore dei Piani territoriali, al fine di evitare trasformazioni incontrollate in attesa della pianificazione. L’approvazione nel 2000 del Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio (PUTT/P), poi sostituito nel 2015 dal Piano paesaggistico territoriale (PPTR), avrebbe fatto cessare definitivamente l’efficacia dello stesso art. 51. Il legislatore regionale, aggiungendo le lettere g-bis.), g-ter.) e g-quater.), avrebbe utilizzato una disposizione divenuta inefficace per introdurre una nuova disciplina delle aree agricole, al fine di consentirne la trasformazione in deroga al PPTR. Sebbene sia previsto il richiamo al rispetto delle norme di tutela paesaggistica del PPTR, tale disciplina si sovrapporrebbe in modo non coerente a quella contenuta nelle norme tecniche di attuazione (NTA) dello stesso PPTR, in particolare nell’art. 83, comma 6, che estendono a «tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale» le specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione previste dallo stesso art. 83 per «i paesaggi rurali».

Pertanto, secondo il ricorrente, l’art. 2 violerebbe innanzitutto l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», contravvenendo all’obbligo di copianificazione paesaggistica di cui agli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che investe anche eventuali modificazioni al piano approvato. Per le medesime ragioni violerebbe anche il principio di leale collaborazione. La disposizione, inoltre, intervenendo su una norma la cui efficacia è limitata «sino all’entrata in vigore dei Piani territoriali» si porrebbe anche in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.. Inoltre, nella memoria depositata in prossimità dell’udienza, viene prospettata anche la lesione della competenza concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio», di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. dal momento che l’art. 2 contrasterebbe con i principi fondamentali espressi dall’art. 9 t.u. edilizia, che disciplina la «attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica», individuando gli interventi consentiti nei comuni sprovvisti di strumenti edilizi (al comma 1) e nelle aree in cui non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti da quelli generali come presupposto per l’edificazione (al comma 2).

Secondo la Corte la possibilità di realizzare, «in zona agricola, [...] nuovi fabbricati qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all’esercizio dell’attività agricola, ivi comprese le attività connesse a quella agricola», è consentita dalla lettera g-bis.) del primo comma dell’art. 51 della l.r. Puglia 56/1980, aggiunta dall’art. 2 «nel rispetto delle norme di tutela paesaggistica del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR)», oltre che delle ulteriori condizioni indicate nelle successive lettere g-ter.) e g-quater.). La lettera g-quater.), nel prescrivere che i nuovi fabbricati debbano essere realizzati «all’interno o in adiacenza ai centri aziendali, onde evitare la realizzazione di insediamenti isolati», fa comunque «salva l’osservanza di norme di carattere paesaggistico ed ambientale» e la presenza delle clausole citate esclude che la disposizione impugnata deroghi unilateralmente alle previsioni di tutela delle aree agricole contenute nel PPTR.

L’assunto del ricorrente, secondo cui la nuova disciplina si sovrapporrebbe in modo non coerente a quella contenuta nelle NTA del PPTR, è inoltre generico e indimostrato. L’art. 83 delle NTA del PPTR, richiamato nel ricorso quale previsione di tutela paesaggistica derogata dalle disposizioni censurate, disciplina le «misure di salvaguardia ed utilizzazione per i paesaggi rurali»,

ma non prevede un divieto assoluto e generalizzato di nuovi fabbricati nelle zone agricole. L'assenza di un divieto esplicito si desume anche dal comma 2, lettera a2), dello stesso art. 83, ai sensi del quale «si considerano non ammissibili [...] i piani, progetti e interventi [...] che comportano», tra l'altro, «ristrutturazione edilizia e nuova edificazione che non garantiscano il corretto inserimento paesaggistico, il rispetto delle tipologie edilizie e dei paesaggi agrari tradizionali, nonché gli equilibri ecosistemico-ambientali». Dalla disposizione è consentito desumere, a contrario, che nuovi fabbricati possono essere realizzati, sulla base di piani, progetti o interventi che presentino i prescritti requisiti.

L'art. 2 non deroga dunque alle prescrizioni del PPTR a tutela dei paesaggi rurali, ma si limita a consentire nuove costruzioni destinate alla produzione agricola che siano compatibili con dette prescrizioni, cui espressamente lo stesso art. 2 rinvia. Né indicazioni di segno contrario possono essere desunte dal comma 6 dell'art. 83 delle NTA, che semplicemente estende l'applicabilità delle prescrizioni paesaggistiche contenute nei precedenti commi dello stesso art. 83 a «tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale».

In definitiva, a parere della Corte non è violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non solo perché la disciplina regionale impugnata non pregiudica l'unitarietà e la vincolatività della pianificazione paesaggistica ma anche perché non mette a repentaglio l'obbligatorietà dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico e delle sue modifiche. Per le medesime ragioni, non è lesa il principio di leale collaborazione.

Non sussiste nemmeno il lamentato contrasto con l'art. 3 Cost. per la pretesa irragionevolezza dell'inserimento della novella in una disposizione ritenuta non più efficace. La collocazione delle nuove disposizioni in una legge preesistente rientra nella facoltà di scelta del legislatore regionale, il quale non incontra altri limiti, nell'individuazione del testo sul quale intervenire con modifiche innovative, se non quello della manifesta irragionevolezza, che qui tuttavia non ricorre. Il contesto nel quale si innesta la nuova disciplina è infatti pertinente, dal momento che sia la norma preesistente sia le nuove disposizioni inserite riguardano il tema dei limiti all'edificazione in determinate aree del territorio regionale. Non si può neppure sostenere che l'art. 51, come modificato, non operi più, essendosi verificata la condizione alla quale è subordinata l'applicabilità delle sue previsioni. La norma stessa, infatti, continua ad essere vigente e idonea a produrre, ove ricorrano le condizioni per la sua concreta applicazione, i suoi effetti (ciò che accadrebbe per esempio se la vigenza del piano territoriale venisse meno, per qualsiasi motivo), allo stesso modo con cui sono dunque destinate a produrli le modifiche apportate con la disposizione qui in esame, che non è evidentemente soggetta alla stessa condizione.

Sono invece dichiarate inammissibili le questioni promosse in riferimento alla violazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9 t.u. edilizia. Per quanto riguarda l'art. 97 non solo non si precisa quale sarebbe il principio violato, tra quelli in esso contenuti, ma anche ipotizzando che sia richiamato implicitamente il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui al secondo comma, manca del tutto nel ricorso l'esposizione di motivi del vulnus costituzionale che non si esauriscano nella già dedotta irragionevolezza. Con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la Corte evidenzia che, per sua costante giurisprudenza, nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza è possibile prospettare soltanto argomenti a sostegno delle questioni sollevate nel ricorso, non anche svolgere deduzioni dirette ad ampliare il thema decidendum (ex plurimis, sentenze n. 119 del 2022, n. 261 e n. 154 del 2017); inoltre, nei giudizi in via principale deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 129 del 2021, n. 83 del 2018).

Con il secondo motivo di ricorso è censurato l'art. 3.

La disposizione, richiamando l'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia), così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021, disciplina la facoltà di realizzare in aree individuate dal PPTR gli

interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dagli artt. 3 e 4 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, recante il cosiddetto “Piano casa”, adottato in attuazione dell’intesa tra Stato, regioni ed enti locali sottoscritta il 1° aprile 2009. L’art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia (Testo A)», come novellato dall’art. 10, comma 1, lettera b), numero 2), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, ha esteso la tipologia degli interventi di demolizione e ricostruzione riconducibili alla categoria della «ristrutturazione edilizia», comprendendovi anche interventi in precedenza qualificabili come «nuova costruzione» (ai sensi della successiva lettera e), tra cui «gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica, per l’applicazione della normativa sull’accessibilità, per l’installazione di impianti tecnologici e per l’efficientamento energetico», nonché, «nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, con incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana».

La novella del 2020 avrebbe peraltro escluso da tale regime i descritti interventi edilizi se realizzati «con riferimento a immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio», prevedendo nella stessa lettera d) dell’art. 3, comma 1, t.u. edilizia una specifica clausola di salvaguardia. In base ad essa rimane fermo che, con riferimento a tali immobili, «gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria».

Ai fini dell’attribuzione del significato all’espressione «con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio», contenuta al citato art. 3, comma 1, lettera d), ultimo periodo, t.u. edilizia, il legislatore regionale richiama il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici dell’8 luglio 2021, che ha ritenuto che su «immobili il cui vincolo risiede nell’essere inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (Parte III del Codice), sebbene privi di riconosciuto valore storico, artistico, o architettonico intrinseco, è consentito intervenire anche attraverso demolizione e ricostruzione classificabili nella “ristrutturazione edilizia”, che nella definizione del d.P.R. 380/2001 comprende anche modifiche alla sagoma, al sedime, ai prospetti ed al volume preesistente».

Secondo tale interpretazione, sebbene sia stata successivamente contraddetta dallo stesso Consiglio superiore dei lavori pubblici nel parere del 15 luglio 2021 e disattesa dal MIC, con nota interpretativa del 21 settembre 2021, sarebbe irrilevante, ai fini dell’applicazione della clausola di salvaguardia dell’art. 3, comma 1, lettera d), ultimo periodo, t.u. edilizia, che «il regime di tutela sia stato specificamente imposto con un provvedimento amministrativo o per legge e che il medesimo regime trovi applicazione esclusivamente in relazione ad edifici aventi caratteri intrinseci di pregio architettonico oppure ad edifici, ricadenti in ambiti tutelati, che potrebbero apparire privi di pregio».

Il legislatore regionale, pertanto, richiamando nella disposizione impugnata la soluzione interpretativa esposta nel parere del Consiglio dei lavori pubblici dell’8 luglio 2021, avrebbe ampliato la categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia prevista dall’art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, includendovi quelli di demolizione e ricostruzione in aree vincolate con modifiche di sagoma, sedime, prospetti e aumenti di volume, che si dovrebbero invece considerare come interventi di «nuova costruzione», ai sensi della lettera e) dello stesso art. 3, comma 1. Scopo della norma regionale sarebbe quello di attrarre tali interventi modificativi nelle ristrutturazioni edilizie, così da non incorrere nel divieto di nuove costruzioni previsto dagli artt. 45, 62, 63, 64, 65 e 66 delle NTA del PPTR in diverse aree vincolate, come i territori costieri e quelli contermini ai laghi, i boschi e le relative aree di rispetto, le aree umide, i prati e pascoli naturali nonché le formazioni arbustive.

L’art. 3 violerebbe così l’art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., per contrasto con l’art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, espressione sia della competenza esclusiva dello Stato in

materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in quanto diretta a tutelare il paesaggio, sia di un principio fondamentale in materia di «governo del territorio», quale è la definizione delle categorie di interventi edilizi.

Sarebbero inoltre violati gli artt. 3 e 97 Cost., per irragionevolezza del richiamo a un parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici in seguito superato dallo stesso organo, con successiva nota del 15 luglio 2021.

In secondo luogo, l'art. 3 riprodurrebbe la norma contenuta nell'art. 6, comma 2, lettera c-bis, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, abrogato a opera dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante «Modifica all'articolo 6 della 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) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche», a seguito di un impegno assunto dalla Regione dopo un'interlocuzione con il Governo, risultando «pleonastica» la clausola della necessaria conformità degli interventi straordinari previsti dal «Piano casa» a prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive del PPTR, a fronte dello scopo perseguito, di consentire nuove costruzioni nonostante i divieti dello stesso PPTR.

Ne risulterebbero violati ancora l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e il principio di leale collaborazione, nonché l'art. 9 Cost., in quanto la disposizione impugnata abbasserebbe i livelli di tutela del paesaggio, e di nuovo gli artt. 3 e 97 Cost., per l'irragionevolezza della scelta di consentire interventi in deroga alle previsioni del PPTR, imponendone al contempo il rispetto.

La Corte esamina in primo luogo la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e la ritiene fondata, nei limiti di seguito esposti.

Non vi è dubbio che l'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, comprensivo della descritta clausola di salvaguardia, esprima un principio fondamentale della materia «governo del territorio», alla luce del costante orientamento di questa Corte secondo cui la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi e il regime dei relativi titoli abilitativi spettano allo Stato (ex plurimis, sentenze n. 282 e 231 del 2016, n. 259 del 2014 e n. 309 del 2011). Facendo proprio un possibile significato della norma statale di principio, elaborata in atti interni della pubblica amministrazione di per sé non vincolanti, la disposizione regionale impugnata interpreta il citato art. 3, comma 1, lettera d), nel senso che il regime più rigoroso degli «interventi di ristrutturazione edilizia» si applica solo a una categoria di immobili tutelati (quelli sottoposti a un vincolo puntuale), mentre per gli altri (immobili ubicati in aree vincolate, ma senza pregio) opera la regola meno restrittiva che fa rientrare nella «ristrutturazione edilizia» la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche. La scelta regionale di rendere l'opzione interpretativa prescelta vincolante ai fini dell'applicazione del «Piano casa», incidendo sulla qualificazione degli interventi edilizi e sul loro regime, opera in uno spazio di disciplina riservato allo Stato. In tale ambito non è consentito alla Regione di irrigidire nelle forme della legge la definizione di categorie di interventi che il legislatore ha già regolato e ciò nemmeno nel caso in cui la soluzione da essa adottata sia già desumibile dall'applicazione in concreto della disciplina statale, essendo assorbente il rilievo per cui dette scelte non possono che essere rimesse al legislatore statale, per evidenti esigenze di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 233 del 2015).

Sussiste dunque la violazione del principio fondamentale della materia fissato dalla legge statale e dunque dell'art. 117, comma terzo, Cost., superabile con un intervento ablativo parziale limitato alle parole «così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021».

In questo modo, la prima parte della disposizione regionale assume la natura di rinvio mobile, consentendo fra l'altro l'applicazione della citata clausola di salvaguardia anche nella formulazione attuale, risultante dalle modifiche medio tempore introdotte dall'art. 28, comma 5-bis, lettera a), del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali),

convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, e dall'art. 14, comma 1-ter, lettera a), del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91.

Le altre questioni riguardanti lo stesso vincolo interpretativo, promosse in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sono assorbite.

La Corte, infine, esamina le ulteriori questioni che si fondano sull'asserita reintroduzione nell'art. 3 dell'abrogato art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, che pur non vincolando a una determinata interpretazione della disciplina statale in tema di ristrutturazioni edilizie, avrebbe già consentito la realizzazione di interventi straordinari in deroga al PPTR. Si tratta dunque di questioni autonome, che non possono essere considerate assorbite, giacché con esse il ricorrente lamenta che gli interventi straordinari consentiti dall'art. 3 in esame possono derogare alla disciplina contenuta nel PPTR, anche oltre gli specifici divieti di nuove costruzioni in determinate aree tutelate.

A parere della Corte tali questioni non sono fondate.

Ad escludere l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata è sufficiente la circostanza che essa imponga espressamente il rispetto delle prescrizioni del PPTR.

Sul punto si deve sottolineare come con la recente sentenza n. 192 del 2022 la Corte, investita dal Consiglio di Stato di un'analogia questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., abbia dichiarato costituzionalmente illegittimo il citato art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione, «nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla [...] legge regionale [n. 14 del 2009] debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del PPTR». Tuttavia la diversa clausola contenuta ora all'art. 3, che si riferisce a «prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR», soddisfa le condizioni richieste dalla citata pronuncia e non può dunque essere considerata pleonastica, come sostiene il ricorrente.

Non sono pertanto violati né l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, né il principio di leale collaborazione, in quanto la norma impugnata non ha reintrodotta quella abrogata, derogatoria del PPTR. L'effettività della clausola del necessario rispetto del PPTR elimina inoltre il rischio di un abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio, in violazione dell'art. 9 Cost., ed esclude altresì la lamentata lesione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Sono infine dichiarate inammissibili le questioni promosse in riferimento alla violazione dell'art. 97 Cost., per gli stessi motivi esposti con riferimento all'art. 2.

Con il terzo motivo di ricorso è censurato l'art. 4.

Il comma 1 di tale disposizione prevede che «[l]'ampliamento delle attività produttive» di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010 (attuato nella Regione Puglia con la deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332) «non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume».

La norma rinvia dunque all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010 (oltre che alla richiamata deliberazione della Giunta regionale pugliese), che disciplina i «[r]accordi procedurali» con gli strumenti urbanistici dei progetti di insediamento di attività produttive e subordina all'esito di una conferenza di servizi, convocata dal responsabile dello Sportello unico per le attività produttive, la variazione dello strumento urbanistico comunale, qualora esso «non individu[i] aree o individu[i] aree insufficienti» per l'insediamento di dette attività.

Consentendo l'ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume, sulla base di una procedura semplificata affidata alla conferenza di servizi, la disposizione in esame si porrebbe innanzitutto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di «governo del territorio» contenuti nel d.m. n. 1444 del 1968, che fissa 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 parcheggio (artt. 3 e 5), ma anche

i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza dei fabbricati (art. 9) da osservare per le diverse zone territoriali omogenee.

Il comma 2 dello stesso art. 4 prevede che «gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive di cui al comma 1» non sono assoggettati al procedimento di approvazione delle varianti urbanistiche e sono «rilasciati» applicando le norme sul «[p]rocedimento per il rilascio del permesso di costruire», disciplinato dall'art. 20 del t.u. edilizia, alla stregua degli «interventi di nuova costruzione», come definiti dall'art. 3, comma 1, lettera e), dello stesso testo unico.

Sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto con l'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, in quanto, prevedendo procedure semplificate per l'approvazione delle varianti, o escludendo determinate modificazioni dalla categoria delle varianti, sottrarrebbe gli ampliamenti delle attività produttive alla procedura, disciplinata dall'art. 97 delle NTA del PPTR, di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti alla pianificazione paesaggistica, che richiede la partecipazione del MIC.

In via preliminare, la Corte osserva che il comma 1 dell'art. 4 è stato nel frattempo integralmente sostituito dall'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, con la seguente formulazione: «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 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».

La Corte, tuttavia, esclude che la nuova disposizione abbia determinato la cessazione della materia del contendere; secondo il costante orientamento di questa Corte, la modifica normativa, intervenuta nel corso del giudizio, della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando si verificano, nel contempo, due condizioni: il carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione impugnata non abbia avuto medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenze n. 187, n. 24 e n. 23 del 2022, n. 7 del 2021). Nel caso in esame la norma impugnata, di immediata attuazione, è rimasta in vigore per oltre tre mesi, e non vi è certezza della sua mancata applicazione medio tempore, sicché, anche senza necessità di verificare se la modifica intervenuta sia effettivamente soddisfacente, si deve concludere che non sussistono i presupposti per la cessazione della materia del contendere.

La Corte ritiene le questioni fondate nel merito.

Il dato letterale del comma 1 depone nel senso che gli ampliamenti in esso previsti sono consentiti senza limiti di superficie coperta e di volume, quando si versi nello speciale regime procedimentale disciplinato al citato art. 8 del D.P.R. n. 160 del 2010. La stessa successiva integrale sostituzione della norma, con un'altra diretta, secondo la difesa regionale, a fugare «equivoche letture», conferma tale conclusione. La Corte nel ribadire il proprio orientamento secondo il quale «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 verso il legislatore regionale [...], costituendo [...] principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del “primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano”» (sentenza n. 217 del 2020), riconosce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi dal d.m. n. 1444 del 1968 e dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 4, nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione a opera dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 3 del 2022. Resta assorbita l'ulteriore questione riferita all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., avente per oggetto lo stesso comma 1 nella parte in cui prevede una procedura semplificata per l'approvazione delle varianti.

Il comma 2 stabilisce che gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive «non costituiscono variante urbanistica», con la conseguenza che le relative modifiche sono sottratte al procedimento previsto dall'art. 97 delle NTA per l'adeguamento al PPTR «dei piani urbanistici generali e territoriali comunali e loro varianti», procedimento nel quale è assicurata la necessaria partecipazione degli organi ministeriali, in attuazione dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali. Il mancato richiamo al necessario rispetto della disciplina in tema di copianificazione non può essere colmato in via interpretativa, proprio per l'espressa qualificazione degli ampliamenti come modifiche dell'assetto urbanistico che «non costituiscono variante», in quanto tali non assoggettate al procedimento previsto all'art. 97 delle NTA.

Pertanto la Corte, nel ritenere sussistente la violazione del principio di copianificazione e quindi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla norma interposta dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, dichiara l'illegittimità costituzionale anche del comma 2 dell'art. 4.

Con il quarto motivo di ricorso è impugnato l'art. 5.

La disposizione integra l'art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, aggiungendo al suo comma 3, dopo la lettera e-bis.), la lettera e-ter.), che prevede un «incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per gli interventi di cui all'articolo 51 della L.R. n. 56/1980».

Il comma 3 dell'art. 12 disciplina le ipotesi in cui «[l]a deliberazione motivata del Consiglio comunale che apporta variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti non è soggetta ad approvazione regionale di cui alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), o a verifica di compatibilità regionale, provinciale, metropolitana di cui alla presente legge». La nuova lettera e-ter.) riguarda espressamente gli «interventi» previsti dall'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, norma incisa dall'art. 2 della l.r. Puglia n. 39/2021, impugnato con il primo motivo di ricorso.

Secondo il ricorrente, la disposizione, per la sua genericità, si potrebbe riferire a interventi da realizzare, oltre che nelle zone agricole, secondo quanto previsto alle nuove lettere g-bis.), g-ter.) e g-quater.) del primo comma dell'art. 51 (introdotte dall'art. 2 della l.r. Puglia n. 39/2021, per consentire nuovi fabbricati necessari all'esercizio dell'attività agricola), anche nelle aree boschive e nelle fasce di rispetto dalle acque, nelle quali l'edificazione è stata dapprima vietata o consentita in modo limitato dallo stesso art. 51, e successivamente sottoposta dal PPTR a specifiche prescrizioni e condizioni.

Il previsto incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria (fino a 0,1 mc/mq) di tali aree comporterebbe, per un verso, una deroga unilaterale alla disciplina del PPTR, che deve invece essere necessariamente condivisa con lo Stato, come prescritto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e violerebbe pertanto l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Per altro verso, lo stesso incremento «indiscriminato» dell'indice di fabbricabilità delle zone omogenee di tipo E (ovvero le zone agricole) contrasterebbe con i parametri di densità edilizia del d.m. n. 1444 del 1968 e in particolare con l'indice massimo e inderogabile di 0,03 mc/mq fissato per tali zone, ove ne sia consentita l'edificazione. Ne conseguirebbe la violazione del principio fondamentale in materia di «governo del territorio» contenuto all'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge urbanistica, e dunque dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In via preliminare, la Corte osserva che la lettera e-ter.) dell'art. 12, comma 3, della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, inserita dalla disposizione impugnata, è stata sostituita dall'art. 54, comma 1, lettera s), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 con la seguente: «e-ter) incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse». La disposizione fa ora specifico ed esclusivo riferimento alla realizzazione di nuovi fabbricati in zona agricola, utilizzando la stessa formula contenuta nell'art. 51, primo comma, lettera g-bis.), della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, come modificato dall'art. 2 della legge regionale qui in esame, ma tale nuova disposizione non incide sui termini della controversia. Essa non ha carattere satisfattivo, poiché la limitazione della portata della norma ai nuovi fabbricati

in zona agricola lascia comunque inalterate le pretese avanzate dal ricorrente con la questione riferita all'art. 117, terzo comma, Cost. Non ricorrono dunque i presupposti della cessazione della materia del contendere, anche a prescindere dal profilo della mancata applicazione della norma, rimasta in vigore solo ventotto giorni.

La Corte ritiene che le questioni non siano fondate nel merito.

Quanto alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per giurisprudenza costituzionale costante 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 (ex plurimis, sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021). Anche a voler ritenere che la norma impugnata, per la sua generica formulazione, si applichi a tutti gli interventi previsti all'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, compresi quelli da realizzare in aree ora disciplinate dal PPTR, essa non prevede un'esplicita e specifica deroga alle prescrizioni contenute nel piano e può ben essere interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall'incremento dell'indice edificatorio, soggette alla procedura disciplinata dal comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 200, debbano rispettare comunque le specifiche prescrizioni del PPTR. Non sussiste dunque lesione dei principi di prevalenza e di co-pianificazione di cui agli artt. 136, 143 e 145 cod. beni culturali, invocati quali norme interposte.

Quanto alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., secondo il ricorrente il contrasto con l'art. 41-quinquies, ottavo comma, della legge urbanistica deriverebbe, per il tramite del d.m. n. 1444 del 1968, dal superamento dell'indice massimo e inderogabile di 0,03 mc/mq ivi stabilito per gli insediamenti residenziali nelle zone agricole. La norma impugnata favorirebbe in tal modo la trasformazione di insediamenti rurali in insediamenti abitativi, «con conseguente grave rischio di fenomeni di c.d. dispersione urbana». Dalla motivazione si desume che il ricorrente intende riferirsi all'incremento delle edificazioni nelle zone omogenee di tipo E previste alle nuove lettere g-bis.), g-ter.) e g-quater.) dell'art. 51, comma primo, della legge reg. Puglia n. 56 del 1980.

Gli interventi consentiti da tali disposizioni, tuttavia, non riguardano gli insediamenti residenziali in zona agricola. La formula usata dal legislatore (lettera g-bis: «al fine di soddisfare le esigenze produttive delle aziende agricole, è ammessa la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola, ivi comprese le attività connesse a quella agricola») fa chiaramente riferimento a fabbricati che devono avere destinazione produttiva e non dunque residenziale. Considerato che il limite inderogabile di «densità fondiaria di mc. 0,03 per mq» nelle zone omogenee di tipo E è prescritto dal d.m. n. 1444 del 1968 (all'art. 7, numero 4) solo «per le abitazioni», si deve ritenere che la disposizione impugnata non deroghi ai limiti di densità edilizia stabiliti dalle norme interposte e non contrasti, quindi, con i principi fondamentali della materia «governo del territorio».