

Parere n. 001 del 23/3/2020

Riferimento: richiesta di parere, a cura e firma del Vice-Presidente della consiliare III^a Commissione Permanente “Attività Produttive – Programmazione – Industria – Commercio – Turismo – Lavoro – Altri settori produttivi” della Regione Campania, l’On. Avv. Luigi Bosco, siccome dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania accusata via mail il 02.03.2020, ore 11:44, oggettivata «*richiesta di interpretazione articolo 7 legge regionale n. 19 del 2009*», con relativi allegati.

Con riguardo alla sopra riferita richiesta, la Consulta esprime il seguente

PARERE

A1) In via preliminare, circa la materia integrante la richiesta di parere

La richiesta *de qua* si compone della e-mail di trasmissione del 02.03.2020, indirizzata alla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania, mercé la quale l’On. Avv. Luigi Bosco, nella qualità di Vice-Presidente della consiliare III^a Commissione Permanente “Attività Produttive – Programmazione – Industria – Commercio – Turismo – Lavoro – Altri settori produttivi” della Regione Campania, trasmetteva «*copia di interrogazione presentata il 10 gennaio 2020 e relativa risposta degli uffici di competenza dove si chiede un’interpretazione autentica della norma ed in particolare dell’art. 7 della L.R. 19/2019*», con allegate, oltre alla detta copia della interrogazione del 10.01.2020, anche copia non solo della risposta della Giunta regionale, ma anche del di questa Ufficio legislativo.

Pel tramite dell’interrogazione in parola in buona sostanza viene chiesto se vi sia possibilità, o meno, di «*considerare dismesso un immobile allo stato grezzo abbandonato in zona Produttiva*», atteso che, qualora ciò fosse consentito, allo stesso immobile risulterebbe applicabile l’art. 7 della L.R. Campania n. 19/2019, in forza del quale sul quel medesimo immobile sarebbe possibile effettuare, a parità di volumetria esistente, interventi di sostituzione edilizia, anche con mutamento

di destinazione d'uso che prevedano la realizzazione di una quota non inferiore al 30% (trenta per cento) per le destinazioni di edilizia sociale (c.d. "piano casa"); e tanto in deroga agli strumenti urbanistici generali ed ai parametri edilizi.

Mercé la detta interrogazione, datata 07.01.2020, e recante rubrica «*Interrogazione a risposta immediata ai sensi dell'art. 129 del Regolamento Interno*», l'On. Avv. Luigi Bosco indirizzava il quesito alla Segreteria Generale del Consiglio Regionale della Campania, nonché all'Assessore Regionale all'Urbanistica e al Governo del Territorio, l'Arch. Bruno Discepolo, in vista del *Question Time* («*Interrogazione a risposta immediata ai sensi dell'art. 129 del regolamento interno*») che si sarebbe tenuto in Consiglio Regionale nella seduta del 10.01.2020; per completezza, il richiedente curava, altresì, di osservare, in argomento, che «*La ratio della norma quando parla di cambio di destinazione in deroga allo strumento urbanistico dovrebbe essere quella di permetterlo in zona dove non è consentito da regolamento*».

L'interrogazione *de qua* in data 09.01.2020 rinveniva riscontro da parte dell'Assessore Regionale all'Urbanistica e al Governo del Territorio mercé di costui sua propria nota siccome acclarata al prot. n. 3609/SP e indirizzata, oltre che all'On. Avv. Luigi Bosco, al Presidente del Consiglio Regionale, l'On. Rosa D'Amelio, al Direttore Generale Attività Legislativa del Consiglio Regionale, l'Avv. Magda Fabbrocini e p.c. al Dirigente dell'Ufficio II dell'Ufficio Legislativo, l'Avv. Luigi Galdi D'Aragona. In siffatta nota l'Assessore riferiva di condividere «*la valutazione espressa dalla Direzione Generale per il Governo del Territorio*» [l'Arch. Massimo Pinto, n.d.r.] con la da lui anche allegata «*nota prot. n. 13244 del 9/1/2020*», indirizzata, oltre che a lui, anche all'Avv. Galdi D'Aragona (nella predetta qualità), secondo la quale «*il quesito posto costituisce richiesta di interpretazione autentica di un articolo di legge regionale, che potrebbe essere oggetto di richiesta di parere all'Avvocatura Regionale, ma che esula le competenze proprie dello scrivente*».

L'On. Avv. Luigi Bosco, quindi, con sua propria nota e-mail del 22.01.2020 trasmetteva copia dell'interrogazione *de qua*, unitamente alle risposte ricevute dall'Assessore Discepolo, all'Avv. Galdi D'Aragona, nella di costui sua propria qualità, di talché richiedendo risposta al quesito di cui all'interrogazione.

L'Avv. Galdi D'Aragona, a sua propria volta, in pari data con e-mail replicava che la questione esulava dalle competenze dell'Ufficio Legislativo, riguardando essa «*la pratica attuazione di una disposizione di legge regionale*» (l'art. 7 L.R. n. 19/2009), ragion per cui «*Allorquando nasce l'esigenza di assicurare che ad una norma regionale sia data una coerente ed uniforme attuazione è compito dell'Avvocatura regionale rendere il relativo parere (cfr. Direttiva Capo di Gabinetto n. 30166 del 17/11/2017 che tanto dispone). In tal caso sarà la direzione generale competente per materia a valutare la rilevanza delle questioni proposte e a redigere il relativo quesito da sottoporre all'Avvocatura regionale dandone informazione al Presidente della Giunta per il tramite del Capo di Gabinetto. In alternativa la questione potrà essere sottoposta, nel rispetto delle procedure consiliari, alla consulta di Garanzia statutaria presso il Consiglio regionale prevista dalla legge n. 25 del 23 luglio 2018 che rende pareri interpretativi dello Statuto, delle leggi regionali e degli atti amministrativi a contenuto generale, ai sensi degli articoli 3 e 4 della medesima legge regionale n. 25*».

A seguito di ciò, l'On. Avv. Luigi Bosco, con sua propria e-mail del 02.03.2020, di cui s'è detto in apertura, sottoponeva la questione alla scrivente Consulta.

A2) Ancora in via preliminare, circa la ricevibilità e l'ammissibilità della richiesta di parere

Preliminarmente, si osserva che la richiesta *de qua* è senz'altro ricevibile per i motivi tutti già da questa Consulta esposti nei precedenti pareri n.1/2019 e n.2/2019, ed ai quali, quindi, si rinvia, con

riguardo sia alle modalità di presentazione della richiesta stessa, sia all'ormai definitivamente acclarata natura di organi dell'Amministrazione regionale sia dei Gruppi consiliari, sia delle Commissioni; con particolare riguardo a queste ultime, si ritiene, altresì, opportuno operare rinvio a quanto da questa Consulta già osservato nel rendere il parere n.5/2019, laddove si è evidenziato come disposizioni statutarie di altre Regioni, come ad es. l'art. 25, lett. d), dello Statuto della Regione Puglia, le abbiano espressamente collocate tra gli organi della Regione stessa. A ciò si ritiene utile aggiungere le considerazioni svolte dalla giurisprudenza amministrativa di legittimità, la quale, con specifico riguardo alle disposizioni statutarie della Regione Campania, ha statuito che *«Quando uno statuto regionale prevede per l'esercizio di un'attività da parte della Giunta regionale la "collaborazione con le competenti commissioni consiliari", ogni iniziativa dell'organo esecutivo deve essere quanto meno conosciuta dall'organo di massima direzione dell'Ente, almeno attraverso le sue articolazioni istituzionali, quali sono le Commissioni consiliari»*.¹ Benché tale pronuncia si riferisse alle disposizioni statutarie previgenti, non vi è alcun motivo di dubitare che il medesimo principio valga anche per quelle attualmente in vigore.

Atteso, dunque, che il merito del quesito formulato attiene alla interpretazione di una norma di legge regionale, sulla quale questa Consulta è senz'altro legittimata ad esprimere pareri di legittimità, seppur di carattere non vincolante,² non può che concludersi per l'ammissibilità della richiesta di parere, che qui di séguito verrà, quindi, esaminata e riscontrata.

A3) In via ulteriormente preliminare, sintetico quadro fattuale, normativo e giurisprudenziale circa le questioni oggetto della richiesta del presente parere

¹ cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 21 dicembre 2001, n. 6338, in *Foro Amm.* 2001, 3140.

² E tanto in forza del precipitato applicativo di cui all'art. 57, comma 2, dello Statuto regionale, nonché ex art. 3, comma 1, lett. a), della legge regionale 23 luglio 2018, n. 25.

La legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19, recante «*Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa*», all'art. 7 (recante rubrica «*Riqualificazione delle aree urbane degradate*»), e segnatamente, per quanto qui interessa, al comma 5, quanto segue testualmente dispone: «*Per immobili dismessi, in deroga agli strumenti urbanistici generali e ai parametri edilizi, con particolare riferimento alle altezze fissate dagli stessi strumenti purché nel rispetto degli standard urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968 e nel rispetto delle procedure vigenti, sono consentiti interventi di sostituzione edilizia a parità di volumetria esistente, anche con cambiamento di destinazione d'uso, che prevedono la realizzazione di una quota non inferiore al trenta per cento per le destinazioni di edilizia sociale di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto ministeriale 22 aprile 2008 (definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dell'obbligo di notifica degli aiuti di stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea). La volumetria derivante dalla sostituzione edilizia può avere le seguenti destinazioni: edilizia abitativa, uffici in misura non superiore al dieci per cento, esercizi di vicinato, botteghe artigiane, attività commerciali di piccola e media distribuzione di vendita. Se l'intervento di sostituzione edilizia riguarda immobili già adibiti ad attività manifatturiere industriali, di allevamento intensivo, artigianali e di grande distribuzione commerciale, le attività di produzione o di distribuzione già svolte nell'immobile assoggettato a sostituzione edilizia devono essere cessate e quindi non produrre reddito da almeno tre anni antecedenti alla data dell'1 gennaio 2018».³*

³ Il detto comma è stato dapprima sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. zz), della L.R. Campania 5 gennaio 2011, n. 1, in seguito modificato dall'art. 1, comma 75, della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16, successivamente dall'art. 8, comma 1, lett. f), della legge regionale 5 aprile 2016, n.6 e, infine, dall'art. 2, comma 2, lett. c), della legge regionale 2 agosto 2018, n. 26.

A ciò deve necessariamente aggiungersi che per “*aree urbane degradate*”, ai fini della detta legge regionale n. 19/2009, devono intendersi, a termini dell’art. 2, comma 1, lett. a), della stessa legge, «*quelle compromesse, abbandonate, a basso livello di naturalità, dismesse o improduttive in ambiti urbani ed in territori marginali e periferici in coerenza al Piano territoriale regionale (PTR) di cui alla legge regionale 13/2008*».⁴ Va, altresì, segnalato che, secondo la giurisprudenza amministrativa di merito, «*L’art. 7 della L.R. n. 19/2009 è stato (...) introdotto con la finalità specifica e dichiarata della “risoluzione delle problematiche abitative e della riqualificazione del patrimonio edilizio e urbanistico esistente, in linea con le finalità e gli indirizzi della legge regionale n. 13/2008 [contenente il Piano Territoriale Regionale] ... attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile*

⁴ Per sole ragioni di completezza espositiva in ordine all’argomento, è appena il caso di soggiungere che il criterio adottato dal legislatore regionale, ai fini della individuazione delle aree urbane degradate (per le finalità di cui alla legge regionale n. 19/2009), è notevolmente diverso da quello adottato a livello statale con l’art. 2, comma 2, del *Bando per la presentazione di proposte per la predisposizione del piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate*, allegato al D.P.C.M. 15 ottobre 2015 («*Interventi per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate*»), in attuazione dell’art. 1, comma 431, 432, 433 e 434 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 («*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*»); a termini del detto art. 2, comma 2, del *Bando*, si intende, infatti, «*per area urbana degradata un territorio che presenti: un indice di disagio sociale (IDS) pari o superiore all’unità. L’indice risulta dalla media ponderata degli scostamenti dei valori dei seguenti indicatori dai rispettivi valori medi nazionali, rilevati dal censimento ISTAT del 2011 secondo la formula:*

$IDS_{ZFU} = 0,40 * (DIS(i) - DISNAZ) + 0,30 * (OCCNAZ - OCC(i)) + 0,15 * (GIOV(i) - GIOVNAZ) + 0,15 * (SCOLNAZ - SCOL(i))$
dove:

[DIS(i)] tasso di disoccupazione

[OCC(i)] tasso di occupazione

[GIOV(i)] tasso di concentrazione giovanile

[SCOL(i)] tasso di scolarizzazione riferiti al semestre precedente a quello della rilevazione,

e

un indice di disagio edilizio (IDE) pari o superiore all’unità. L’indice compara lo stato di conservazione degli edifici dell’area urbana degradata con il valore medio nazionale secondo la seguente formula:

$IDE = [(ERp + ERm) / Tot ER] / 0,168$

dove il coefficiente di ponderazione corrisponde alla percentuale nazionale degli edifici con stato di conservazione “pessimo” o “mediocre” residenziali dove:

ERp = edifici residenziali dell’area urbana degradata in pessimo stato di conservazione ERm = edifici residenziali dell’area urbana degradata in mediocre stato di conservazione

Tot ER = Totale edifici residenziali dell’area urbana degradata Gli indicatori potranno essere rilevati anche a livello di territorio infracomunale, attraverso l’aggregazione di particelle censuarie contigue con riferimento ai dati rilevati dal Censimento 2011.

L’indice di disagio sociale (IDS) e l’indice di disagio edilizio (IDE) dell’area urbana degradata candidata devono essere in ogni caso superiori al valore medio dei due indici calcolati per l’intero comune».

della città e con strategie per la valorizzazione del tessuto urbano, la riduzione del disagio abitativo, il miglioramento delle economie locali e l'integrazione sociale" (comma 1).

In relazione a tale obiettivo, il Legislatore regionale ha demandato ai Comuni – anche su proposta dei proprietari singoli o riuniti in consorzio e anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti – l'individuazione degli “ambiti la cui trasformazione urbanistica ed edilizia è subordinata alla cessione da parte dei proprietari, singoli o riuniti in consorzio, e in rapporto al valore della trasformazione, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in aggiunta alla dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al [decreto ministeriale n. 1444/1968](#)”; e ciò privilegiando “le aree in cui si sono verificate occupazioni abusive” (comma 2). Che la previsione del comma 2 si riferisca segnatamente alle “aree urbane da riqualificare” è confermato anche dalla lettera del successivo comma 3 (“Al fine di favorire la sostituzione e l'adeguamento integrale edilizio ai criteri costruttivi di sostenibilità nelle aree urbane da riqualificare di cui al comma 2, anche in variante e in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, è consentito l'aumento entro il limite del cinquanta per cento della volumetria esistente per interventi sugli edifici residenziali pubblici ...”)».⁵

A4) Infine, ancora in via preliminare, circa lo specifico contenuto della richiesta di parere; precisazioni

Così delineato il quadro normativo e giurisprudenziale circa le questioni oggetto della richiesta del presente parere, la Consulta osserva che quest'ultima è formulata, testualmente, nei seguenti termini: «*Il sottoscritto Consigliere Regionale Luigi Bosco invia in allegato copia di interrogazione*

⁵ cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 19 novembre 2018, n. 6699.

presentata il 10 gennaio 2020 e relativa risposta degli uffici di competenza dove si chiede un'interpretazione autentica della norma ed in particolare dell'art. 7 della L.R. 19/2019».

Il contenuto dell'interrogazione è, poi, costituito dalla richiesta «*di conoscere se [ai sensi dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 19/2009, n.d.r.] si può considerare dismesso un immobile allo stato grezzo abbandonato in zona Produttiva*».

*

B) Tanto necessariamente in via preliminare premesso e precisato, la Consulta quanto segue

CONSIDERA

circa il quesito formulatole.

L'art. 7, comma 5, della L.R. n. 19/2009 consente, in deroga agli strumenti urbanistici generali e ai parametri edilizi, interventi di sostituzione edilizia a parità di volumetria, anche con mutamento di destinazione d'uso, su immobili dismessi; ma tanto, come ben si evince dalla rubrica del detto art. 7 («*Riqualificazione aree urbane degradate*»), esclusivamente nelle aree urbane degradate da riqualificare (quelle, cioè, di cui all'art. 2, comma 2, della stessa legge regionale n. 19/2009, ossia «*quelle compromesse, abbandonate, a basso livello di naturalità, dismesse o improduttive in ambiti urbani ed in territori marginali e periferici in coerenza al Piano territoriale regionale (PTR) di cui alla legge regionale 13/2008*»).

L'istante, quindi, nel formulare l'interrogazione a risposta immediata durante il *Question time* del 10.01.2020, una volta riportato integralmente il testo del detto art. 7, comma 5, curava di

considerare che *«La ratio della norma quando parla di cambio di destinazione in deroga allo strumento urbanistico dovrebbe essere quella di permetterlo in zona dove non è consentito da regolamento»*; di talché chiedeva alla Segreteria Generale del Consiglio Regionale ed all'Assessore all'Urbanistica *«di conoscere se si può considerare dismesso un immobile allo stato grezzo abbandonato in zona Produttiva»*.

La Segreteria del Consiglio non dava risposta.

Tuttavia, il giorno 09.01.2020, in vista appunto del *Question time* del giorno successivo, la regionale Direzione Generale per il Governo del Territorio, avendo informato l'Assessore al ramo che trattavasi di questione che *«sottende un'interpretazione autentica della norma»* (sic!), aveva eccitato tale Assessore a comunicare ciò in pari data, oltre che all'On. Avv. Bosco, anche alla Presidente del Consiglio Regionale, al D.G. Attività Legislativa del Consiglio nonché al Dirigente dell'Ufficio Legislativo del Presidente; quest'ultimo, il 22.01.2020 successivamente interpellato dallo stesso On. Avv. Bosco -- che gli aveva inviato *«copia di interrogazione presentata il 10 gennaio 2020 e relativa risposta degli uffici di competenza dove si chiede un'interpretazione autentica della norma»* --, correttamente rispondeva trattarsi di questione che *«esula dalla competenza di questo Ufficio poiché riguarda la pratica attuazione di una disposizione di legge regionale»*, in ordine alla quale necessita il parere dell'Avvocatura regionale, ovvero quello della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania.

Orbene, premesso che, nel caso di specie (come ha giustamente osservato il Dirigente da ultimo richiamato), trattasi non di interpretazione autentica (che, oltretutto, andrebbe data dal Consiglio regionale con legge),⁶ bensì, appunto, di pratica attuazione della norma in discorso, va evidenziato

⁶ Benvero, l'interpretazione autentica è quella compiuta dallo stesso organo legislativo che abbia emesso la norma bisognevole di interpretazione. Si fa luogo a tale tipo di interpretazione allorquando la norma di legge, o avente forza di legge, sia ambigua o tecnicamente mal formulata, così da dare àdito a varie e/o contrastanti interpretazioni; di qui la necessità, appunto, dell'intervento chiarificatore dello stesso legislatore, secondo il noto brocardo *«Cuius est iura*

che, in applicazione del criterio ermeneutico di cui all'art. 12, comma 1, delle *Disposizioni sulla legge in generale* («*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore*»), stando al tenore letterale sia della rubrica del suddetto art. 7, sia del suo comma 5, **gli interventi in deroga da quest'ultimo previsti sono consentiti esclusivamente sugli immobili dismessi che si trovino in aree degradate da riqualificare.**

B1) Atteso, quindi, che è lo stesso On. Avv. Bosco ad aver ben precisato che l'immobile, che egli chiede se possa considerarsi dismesso, si trova «*allo stato grezzo abbandonato in zona Produttiva*», la risposta al suo quesito non può che essere la seguente: **il detto immobile ben può considerarsi, perché a tutti gli effetti è, dismesso, ma sul medesimo non sono assolutamente consentiti gli interventi in deroga di cui al richiamato art. 7, comma 5, perché la «zona Produttiva» è ben lungi dal poter rientrare nel novero delle "aree urbane degradate da riqualificare", cui la norma si riferisce;** e difatti, secondo la giurisprudenza amministrativa di merito, già sopra richiamata, «*Il fatto che una zona non presenti le caratteristiche dell'area urbana degradata fa sì che l'intervento edilizio progettato non soddisfi l'interesse pubblico tipizzato della "riqualificazione di aree urbane degradate", di cui all'art. 7, l. reg. Campania n. 19/2009. In carenza, quindi, delle condizioni per l'applicazione dell'art. 7 della l. reg. citata e in mancanza di variante al PUC, l'intervento si appalesa illegittimamente violativo delle prescrizioni del PUC medesimo, in quanto non finalizzato a sopperire all'inderogabile necessità di eliminazione di case malsane, alloggi impropri e sovraffollamento in favore di soggetti che abitino stabilmente in simili condizioni*».⁷

condere eius est et interpretari». Le norme di interpretazione autentica hanno, perciò stesso, carattere retroattivo e non possono, e non devono, essere staccate dal precedente atto legislativo cui si riferiscono.

⁷ cfr. T.A.R. Campania, Napoli, n. 6699/2018, cit.

*

La Consulta resta a disposizione degli Organi della Regione per qualsivoglia eventuale ulteriore chiarimento dovesse ancora necessitare in ordine al sopra licenziato parere.

Napoli, lì: 23.03.2020

F.to Prof. Pasquale Stanzone	(Presidente)
F.to Prof. Avv. Alfonso Furgiuele	(Vice-Presidente)
F.to Prof. Francesco Eriberto d'Ippolito	(Componente)
F.to Avv. Adolfo Russo	(Componente)
F.to Avv. Domenico Santonastaso	(Componente – relatore)