

Sentenza: 5 aprile 2017, n. 125 (*deposito del 26 maggio 2017*)

Materia: Governo del territorio – Edilizia ed urbanistica

Parametri invocati: articolo 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione, articolo 117, comma secondo, lettere *e*) e *m*), della Costituzione; articoli 117, comma secondo, lettere *e*) e *m*), Cost., 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché agli artt. 8, numero 5), e 16 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Puglia e Provincia autonoma di Trento

Oggetto: art. 17-*bis* del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, in riferimento all'articolo 117, secondo, terzo e sesto comma della Costituzione.

Esito:

-non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 promossa, in riferimento all'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione;

-non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, promossa, in riferimento agli articoli 117, comma secondo, lettere *e*) e *m*), Cost., 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché agli artt. 8, numero 5), e 16 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

La Regione Puglia e la Provincia autonoma di Trento, con due distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. Le questioni concernenti l'art. 17-*bis* sono state riunite e decise con una stessa sentenza, poiché hanno ad oggetto la stessa norma e propongono censure formulate in riferimento a profili in parte coincidenti. La Regione Puglia ha contestato la legittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* in relazione all'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione. La Provincia autonoma di Trento ha impugnato la medesima norma per la dichiarata violazione degli articoli 117, comma secondo, lettere *e*) e *m*), della Costituzione, 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché degli articoli 8, numero 5), e 16 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali

concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento). L'art. 17-bis aggiunge il comma 1-sexies all'art. 4 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)", stabilendo che *"il Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni"*. Nelle more del giudizio, in attuazione della disposizione impugnata, è stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata, sottoscritta, ai sensi dell'art. 8 della l. 131/2003, nella seduta del 20 ottobre 2016, pubblicata nella G.U. n. 268 del 16 novembre 2016. L'atto di intesa, mediante il quale è stato adottato lo schema di regolamento edilizio-tipo, dispone che i regolamenti comunali siano ordinati secondo indici volti a *"semplificarne la consultazione e garantirne l'uniformità di impianto"*, e dovranno essere suddivisi in due parti: una prima parte (Principi generali e disciplina generale dell'attività edilizia) in cui viene puntualmente richiamata la disciplina generale sovraordinata dell'attività edilizia statale e regionale (allegato A dell'intesa); una seconda parte (Disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia) contenente la disciplina regolamentare edilizia comunale, ordinata nel rispetto dello schema generale e uniforme di cui all'Allegato 1 dell'intesa. I regolamenti comunali, inoltre, dovranno utilizzare le definizioni uniformi di cui all'Allegato B dell'intesa, così come, in futuro, Stato, Regioni ed enti locali nella normativa di rispettiva competenza (art. 2, comma 2, dell'intesa). Nel merito, la Regione Puglia contesta, in primo luogo, che la disciplina in esame rientri nelle materie *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"* e *"tutela della concorrenza"*, di competenza statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettere e) e m). La disposizione in esame non individuerrebbe una prestazione da erogare, di cui è necessario definire i livelli strutturali e qualitativi capaci di soddisfare i diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione, ma disciplinerebbe una funzione normativa concernente le modalità di adozione e i contenuti del regolamento edilizio-tipo. L'intervento legislativo in esame ricadrebbe, invece, nella materia di competenza concorrente *"governo del territorio"*, in riferimento alla quale è attribuito al legislatore statale il potere di dettare i principi fondamentali della materia in forma di legge e non di regolamento. Ne discenderebbe, secondo la ricorrente, non solo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ma anche del sesto comma dello stesso articolo, il quale stabilisce che la potestà regolamentare spetta allo Stato soltanto nelle materie di legislazione esclusiva. Per la Corte, la questione non fondata perché anche se è corretta la tesi della Regione Puglia, secondo cui, nonostante la auto-qualificazione legislativa, non è possibile ricondurre la disciplina censurata ai titoli esclusivi dei *"livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"* e della *"tutela della concorrenza"*, la costante giurisprudenza costituzionale ha affermato che le varie forme di autodefinizione non sono vincolanti e non precludono un'indagine che faccia riferimento all'oggetto delle norme impugate, *"tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato"*. La Corte richiama le sentenze 164 e 203 del 2012 e la sentenza 39 del 2014. L'intesa perseguita con la disposizione impugnata non è volta a regolare uno o più segmenti procedurali dell'azione amministrativa, non individua *"prestazioni"* delle pubbliche amministrazioni né incide direttamente su diritti civili o sociali. Essa è volta a predisporre uno

schema di regolamento edilizio-tipo che “*semplifichi e uniformi*” le definizioni tecniche, non sempre coincidenti nei vari regolamenti comunali, ed i criteri di calcolo dei parametri rilevanti sul piano urbanistico ed edilizio. Spetterà ai regolamenti edilizi, approvati dai Comuni sulla base dello schema in questione, come recepito da ciascuna Regione, indicare in particolare i requisiti tecnici per la costruzione degli edifici. Nonostante l’impropria auto-qualificazione legislativa e il corretto inquadramento offerto dalla Regione ricorrente, le censure proposte non sono fondate. Sotto il primo profilo, la disposizione impugnata, introducendo il comma 1-*sexies* nell’art. 4 del TUE, interviene in un ambito ricompreso, per giurisprudenza costante, nella competenza concorrente in materia di “*governo del territorio*”. Anche il riferimento alla “*sicurezza e al risparmio energetico*” delle abitazioni non fa venire meno la pertinenza di tali elementi ai “*requisiti prestazionali degli edifici*”, e quindi alla materia edilizia. Nel testo unico trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia. Si tratta di norme dalla diversa estensione, sorrette da *rationes* distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull’intero territorio nazionale. Esse consistono nella formulazione di principi e norme generali che talvolta si traducono nella previsione di determinate procedure, ad esempio nei procedimenti da seguire per il rilascio dei titoli abilitativi, secondo discipline che, come deciso da questa Corte, assurgono a principio fondamentale. La Corte cita le sentenze 64/2013, 167/2014, 49, 272 e 282 del 2016. Il legislatore statale, infatti, prevedendo che il Governo, le regioni e le autonomie locali “*concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell’articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l’adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo*”, ha posto un criterio procedurale, di natura concertativa, finalizzato a semplificare la struttura dei regolamenti edilizi, anche attraverso la predisposizione di definizioni uniformi sull’intero territorio nazionale. La decisione di ricorrere a uno schema “*tipo*”, riflettendo tale esigenza unitaria e non frazionabile, può essere dunque annoverata a pieno titolo tra i principi fondamentali del governo del territorio. In particolare, è stato ritenuto che la disciplina statale che rimette a decreti ministeriali l’approvazione di talune norme tecniche per le costruzioni costituisce chiara espressione di un principio fondamentale. Per la Corte, le considerazioni svolte consentono di rigettare la lamentela relativa all’art. 117, terzo comma, Cost., e di giungere a simili conclusioni in merito alla censura proposta in riferimento all’art. 117, sesto comma, Costituzione. È errato, infatti, il presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui lo schema di regolamento-tipo integrerebbe gli estremi di una fonte regolamentare, invasiva della potestà riconosciuta alle regioni dalla citata disposizione costituzionale. La procedura ampia e articolata che prelude alla adozione di detto regolamento-tipo è il riflesso della sua particolare natura: esso non ha alcun contenuto innovativo della disciplina dell’edilizia ma svolge una funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale, venendo a completare il principio fondamentale contenuto nella disposizione legislativa. La Corte aveva già specificato nella sentenza 284/2016 che “*l’art. 117, sesto comma, Cost. [...] preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l’adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, [...] bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell’ordinamento*”. Alla intesa potrà seguire il recepimento regionale e l’esercizio del potere regolamentare da parte degli enti locali. Questi, nell’adempiere al necessario obbligo di adeguamento delle proprie fonti normative al “*tipo*” concertato in Conferenza unificata e recepito dalle singole Regioni, godranno di un ragionevole spazio per intervenire con riferimenti normativi idonei a riflettere le peculiarità territoriali e urbanistiche del singolo comune, tramite l’esercizio delle potestà regolamentari loro attribuite in materia edilizia (art. 117, sesto comma, Cost.; artt. 2, comma 4, e 4 del Testo Unico sull’Edilizia). Di qui l’infondatezza, anche sotto questo profilo, delle censure sollevate dalla Regione Puglia. Ad una soluzione identica, anche se tramite un percorso argomentativo in parte diverso, si perviene in riferimento al ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento.