

Sentenza: n. 67 del 09 febbraio 2016 (depositata il 5 aprile 2016)

Materia: governo del territorio

Parametri invocati: artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: Art. 17, comma 1, lett. b), del decreto legge 12/09/2014, n. 133, (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164

Esito: non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Regione Puglia impugna, fra le altre disposizioni, l'art. 17, comma 1, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, denunciandone il contrasto con gli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata – introduttiva dell'art. 3-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) –, dopo aver previsto che «Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione», ha stabilito che «Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario».

Secondo la ricorrente, la predetta disposizione offrirebbe spazio a due possibili interpretazioni, entrambe censurabili sul piano della legittimità costituzionale. Secondo un'interpretazione tutti gli interventi conservativi sugli immobili, «consentiti dalla disciplina in esame sino alla adozione del Piano, sarebbero dotati automaticamente ex lege di un titolo abilitativo», con esclusione solo di quelli di demolizione e successiva ricostruzione.

Secondo una diversa interpretazione, la norma impugnata produrrebbe, invece, come effetto «non già quello di consentire ex lege un determinato tipo di interventi (quelli conservativi), bensì quello di vietare, sempre ex lege, un'altra categoria di interventi (non conservativi, di demolizione e successiva ricostruzione)».

In entrambi i casi, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, anziché limitarsi a dettare un principio in materia di legislazione concorrente, quale il «governo del territorio», stabilirebbe una «disciplina del tutto autoapplicativa ed autosufficiente», che non lascerebbe, alcuno spazio all'iniziativa legislativa regionale.

Per entrambe le segnalate soluzioni interpretative, inoltre, si profilerebbe una violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., dal momento che i Comuni verrebbero «espropriati» delle funzioni amministrative in tema di titoli abilitativi in materia edilizia. Inoltre, sarebbe violato anche l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la norma oggetto di impugnativa sarebbe in grado di determinare «un trattamento uniforme di diverse e variegata realtà regionali e locali, in spregio alla necessità costituzionale di adeguare il trattamento normativo delle attività urbanistiche alle diverse condizioni dei vari territori: esigenza, questa, che proprio l'articolazione delle competenze normative e amministrative in materia tra molteplici livelli di governo è volta a salvaguardare».

La Corte dichiara l'infondatezza della questione in relazione alla pretesa violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e ritiene assorbiti i motivi di dubbio riferiti agli artt. 3, primo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., trattandosi di deduzioni consequenziali e prive di autonomia.

Secondo la Corte, la norma impugnata si propone espressamente di fornire una disciplina unitaria per quelle situazioni in cui lo strumento urbanistico locale identifichi gli edifici come non più compatibili con le linee programmatiche del Piano; in quel caso si stabilisce che le amministrazioni comunali possano favorire, quale alternativa, anche economicamente preferibile rispetto all'espropriazione, «la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta». Si tratta di un meccanismo riconducibile al sistema della cosiddetta "perequazione urbanistica", inteso a combinare, in contesti procedurali di "urbanistica contrattata", il mancato onere per l'amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, eventualmente anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l'esplicito intento legislativo di promuovere la ripresa del settore edilizio senza, tra l'altro, aumentare, e anzi riducendo, il «consumo di suolo».

Tale quadro di riferimento è indubbiamente connesso alla competenza dello Stato a determinare «principi fondamentali» di settore (nella specie, perfettamente rispondenti anche all'esigenza di salvaguardare le attribuzioni legislative concorrenti delle Regioni e quelle amministrative degli enti territoriali minori. Resta pertanto inalterata l'attribuzione ai Comuni del compito di pianificazione urbanistica e di individuazione in concreto delle aree cui si riferisce l'intervento di risanamento, con l'adozione degli appositi strumenti di concertazione perequativa e di assenso alla realizzazione delle opere).

Si inserisce qui la specifica e contestata previsione, secondo la quale, fino alla («nelle more dell'») attuazione del Piano, dunque, in via meramente transitoria, fintanto, cioè, che le amministrazioni competenti non provvedano come dovrebbero, ai proprietari degli immobili «resta salva» (espressione evidentemente ricognitiva di un potere già attribuito e non attributiva di una nuova facoltà) la possibilità di eseguire «tutti gli interventi conservativi» che non comportino la demolizione con successiva ricostruzione, a meno che quest'ultima non sia, poi giustificata «da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario».

Si tratta di una previsione chiaramente configurabile in termini "di principio", coerente con la prospettiva coltivata dalla disposizione nel suo complesso: la quale, nel proporsi di evitare che, sulle attività di risanamento urbanistico su tutto il territorio della Repubblica, possano determinarsi disparità di disciplina che, qua e là, vanifichino gli scopi perseguiti dallo Stato nell'interesse dell'intera comunità nazionale, si propone anche di evitare che l'eventuale inerzia delle amministrazioni locali, relativamente alla attuazione di «interventi di conservazione» del patrimonio edilizio esistente, impedisca comunque agli stessi proprietari degli immobili di esercitare – entro, com'è ovvio, i previsti limiti e, comunque, nell'osservanza dei diversi obblighi "pubblicistici" – scelte o facoltà direttamente connesse al proprio diritto dominicale.