

Sentenza: n. 231 del 20 settembre 2016

Materia: Edilizia ed urbanistica

Parametri invocati: artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: dell'art. 6, commi 3, 6, 8, secondo trattino, 11, secondo e terzo trattino, 15, 20 e 21, della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale);
- illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;
- illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, secondo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;
- illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 15, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;
- illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo e secondo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 21, secondo trattino, della medesima legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Con un primo ordine di motivi, il ricorrente impugna l'art. 6, commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di «governo del territorio» contenuti nel d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A» (di seguito “TUE”), in quanto gli interventi menzionati non rientrerebbero nell'ambito dei lavori di manutenzione ordinaria come definiti dall'articolo 3 del TUE, né sarebbero identificabili con gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici» di cui all'art. 6, comma 2, del TUE. Per effetto di tale illegittima qualificazione, la realizzazione delle opere in questione verrebbe inclusa tra gli interventi edilizi eseguibili liberamente (ai sensi dell'art. 21 della legge reg. n. 16 del 2008), senza nemmeno l'onere della previa comunicazione di inizio attività.

I profili di censura concernenti l'installazione di impianti tecnologici vengono trattati separatamente da quelli riferiti alle opere di arredo.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del «governo del territorio», vincolando la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 259 del 2014, n. 171 del 2012; n. 309 del 2011). Cosicché, pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia.

L'art. 6 del TUE identifica le categorie di interventi edilizi c.d. “liberi”, ovvero non condizionati al previo ottenimento di un assenso da parte dell'amministrazione, distinguendo: le attività libere per le quali l'interessato è del tutto esonerato da oneri (art. 6, comma 1); le attività libere per le quali viene prescritta una comunicazione dell'interessato di inizio dei lavori, cosiddetto “cil” (art. 6, comma 2); le attività libere che richiedono comunicazione di inizio dei lavori asseverata da tecnico abilitato, cosiddetto “cila” (art. 6, comma 4).

Nel novero delle attività completamente deformalizzate, il TUE include «gli interventi di manutenzione ordinaria», definiti come «gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti» (art. 3, comma 1, lettera a, del TUE).

La previsione impugnata, non limitandosi a considerare l'integrazione o il mantenimento in efficienza di impianti tecnologici già esistenti, e includendo, con l'espressione «installazione», anche la realizzazione di nuovi impianti (sia pure non comportanti la creazione di volumetria), si pone in contrasto con la disciplina del TUE che assoggetta quest'ultima tipologia di intervento al regime della cila o della SCIA, a seconda della consistenza del manufatto.

Poiché il Governo lamenta l'illegittima inclusione delle opere in questione tra gli interventi edilizi eseguibili liberamente, senza necessità di titolo abilitativo, occorre verificare se il legislatore regionale, nel precisare l'ambito riservato all'attività di edilizia libera, si sia mantenuto nei limiti di quanto gli è consentito.

Ad avviso della Corte si deve ritenere che il legislatore regionale ligure, nell'includere nel novero delle attività edilizie “libere” l'installazione di opere di arredo privato, anche di natura pertinenziale, purché non comportanti creazione di nuove volumetrie, non abbia esteso i casi di attività edilizia libera a un'ipotesi integralmente nuova, non coerente e logicamente assimilabile agli interventi già previsti ai commi 1 e 2 dell'art. 6 del TUE. Si tratta dunque di opere assimilabili a quelle previste all'art. 6, comma 6, del TUE, che alla lettera e) considera gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici». La legge regionale appare anzi più restrittiva, perché precisa (a differenza della legge statale) che tali opere non possono comportare la creazione di volumetria.

Sussiste, tuttavia, un profilo rispetto al quale il legislatore regionale ha ecceduto dalla sfera della competenza concorrente assegnata dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Mentre il citato art. 6, comma 2, lettera e), del TUE, subordina gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici» alla previa comunicazione dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato al comune, la previsione regionale impugnata accomuna la disciplina dell'arredo su area pertinenziale e di quello sugli spazi "scoperti" dell'edificio, ma non impone per il primo lo stesso onere formale.

Le regioni possono sì estendere la disciplina statale dell'edilizia libera ad interventi "ulteriori" rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 6 del TUE, ma non anche differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a cil e cila.

Essendo precluso al legislatore regionale di discostarsi dalla disciplina statale e di rendere talune categorie di opere totalmente libere da ogni forma di controllo, neppure indiretto mediante denuncia, l'art. 6 della legge reg. Liguria n. 12 del 2015 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente ai commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino.

Il Governo ritiene ancora che le modifiche apportate dal sesto comma dell'art. 6 della legge impugnata all'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2008, recante la disciplina delle distanze da osservare negli interventi sul patrimonio edilizio esistente e di nuova costruzione, contrastino con l'art. 2-bis del TUE, in quanto la disciplina introdotta dalla Regione Liguria sarebbe destinata, non a soddisfare esigenze di carattere urbanistico, bensì a consentire interventi edilizi puntuali, in deroga alla normativa statale in materia di distanze, e invaderebbe così la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Secondo la giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze in tema di distanze legali, «la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011).

Ad avviso della Corte la disposizione regionale impugnata, non affidando l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici» e non essendo funzionale ad un «assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio», riferisce la possibilità di deroga a qualsiasi ipotesi di intervento, quindi anche su singoli edifici, con la conseguenza che essa risulta assunta al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», in violazione del limite dell'«ordinamento civile» assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte ritiene altresì fondata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 11, secondo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, con il quale è stata sostituita la lettera e) del comma 1, dell'art. 21-bis della legge reg. n. 16 del 2008. In virtù di tale modifica la ristrutturazione edilizia comportante incrementi della superficie all'interno delle singole unità immobiliari o dell'edificio «con contestuali modifiche all'esterno» è stata assoggettata a SCIA.

La norma regionale impugnata, assoggettando a SCIA gli interventi di ristrutturazione edilizia con «contestuali modifiche all'esterno», si pone in evidente contrasto con l'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE – costituente principio fondamentale della materia «governo del territorio» – il quale prevede che gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti modifiche «dei prospetti» sono assoggettati a permesso di costruire o a DIA alternativa (art. 22, comma 3, lettera a, del TUE). La

modifica dei prospetti (ovvero, del fronte o della facciata) comporta infatti inevitabilmente una modifica «all'esterno» dell'edificio.

È fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 15, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, nella parte in cui assoggetta obbligatoriamente a DIA gli «interventi [di ristrutturazione edilizia] comportanti mutamenti della destinazione d'uso aventi ad oggetto immobili compresi nelle zone omogenee A o nelle zone o ambiti ad esse assimilabili e non rientranti nei casi di cui al ridetto articolo 21-bis, comma 1, lettera f)», per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE.

L'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE, subordina a permesso di costruire la realizzazione delle opere di ristrutturazione edilizia sugli immobili compresi nelle zone omogenee A, che comportino mutamenti della destinazione d'uso. Per la stessa tipologia di opere, l'art. 22, comma 3, del TUE consente all'interessato, per ragioni di carattere acceleratorio, di optare per la presentazione della DIA (cosiddetta "super DIA"). Tale facoltà esaurisce i propri effetti sul piano esclusivamente procedimentale, mentre sul piano sostanziale dei presupposti, nonché su quello penale e contributivo, resta ferma l'applicazione della disciplina dettata per il permesso di costruire.

L'art. 23, comma 1, della legge reg. n. 16 del 2008, come novellato dalla norma censurata, assoggetta a comunicazione di inizio dei lavori e a DIA "obbligatoria" vari interventi, tra i quali i lavori di ristrutturazione edilizia comportanti mutamenti della destinazione d'uso su immobili compresi nelle zone omogenee A o nelle zone o ambiti ad esse assimilabili (lettera b). Anche la DIA regionale "obbligatoria" – come la cosiddetta "super DIA" del citato art. 22, comma 3, del TUE – esaurisce i propri effetti sul piano procedimentale (art. 23, comma 3, della legge reg. n. 16 del 2008). Sotto questo profilo, dunque, il regime regionale contestato è coerente con quanto previsto dal TUE.

La previsione della DIA "obbligatoria" come modello procedimentale sostitutivo del permesso di costruire, anziché come modello alternativo (secondo quanto previsto nel TUE), tuttavia, rappresenta un disallineamento non consentito della disciplina regionale rispetto a quella statale. La facoltà per il privato, prevista dal legislatore statale, di chiedere il permesso di costruire o di presentare, alternativamente, denuncia di inizio di attività per la realizzazione degli interventi previsti all'art. 22, comma 3, del TUE, ricade nella disciplina dei titoli abilitativi, e quindi tra i principi fondamentali della materia concorrente del «governo del territorio».

Il Presidente del Consiglio censura infine le disposizioni contenute nell'art. 6, commi 20 e 21, primo e secondo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 20 e 21, primo trattino, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, è fondata.

Con tali disposizioni il legislatore regionale esonera dal contributo di costruzione due categorie di intervento che secondo la legge statale devono invece restare soggette a contribuzione, nei termini fissati dal TUE: gli interventi sul patrimonio edilizio esistente che determinano un aumento della superficie agibile dell'edificio o delle singole unità immobiliari, quando l'incremento della superficie agibile all'interno delle unità immobiliari sia inferiore a 25 metri quadrati, e quando le variazioni di superficie derivino da mera eliminazione di muri divisorii; gli interventi di frazionamento di unità immobiliari che determinino un numero di unità immobiliari inferiore al doppio di quelle esistenti, sia pure con aumento di superficie agibile.

A seconda delle loro concrete caratteristiche costruttive, questi interventi (qualificati genericamente dal legislatore regionale come «interventi sul patrimonio edilizio esistente») possono rientrare nella nozione di «manutenzione straordinaria», come definita agli artt. 3, comma 1, lettera b) e 6, comma 2, lettera a) del TUE, o in quella di «ristrutturazione edilizia», come definita dall'art. 3, comma 1, lettera d) del TUE. La disciplina statale prevede per la prima (ove ricorrano i presupposti dell'art. 17, comma 4, del TUE) una riduzione del contributo alla sola parte corrispondente alla incidenza delle opere di urbanizzazione, e per la seconda la regola del pagamento del contributo per intero, salvi casi particolari di esonero, come quello della ristrutturazione di edifici unifamiliari (art. 17, comma 3, lettera b, del TUE), o di riduzione, come

quello della ristrutturazione di immobili dismessi o in via di dismissione (art. 17, comma 4-bis, del TUE).

Le fattispecie di esonero introdotte dalle norme regionali impugnate vanno al di là di queste ipotesi e contrastano, dunque, con i principi fondamentali della materia. L'onerosità del titolo abilitativo «riguarda infatti un principio della disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica “governo del territorio”» (sentenza n. 303 del 2003), e anche le deroghe al principio (elencate all'art. 17 del TUE), in quanto legate a quest'ultimo da un rapporto di coesistenzialità, partecipano della stessa natura di principio fondamentale (sentenze n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980).

Per quanto concerne infine la censura riferita all'art. 39, comma 2-bis, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008 (come novellato dall'art. 6, comma 21, secondo trattino, della legge reg. n. 12 del 2015), ai sensi del quale: «Gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 21-bis, comma 1, qualora comportanti un aumento del carico urbanistico determinato da incremento della superficie agibile all'interno dell'unità immobiliare pari o superiore a 25 metri quadrati e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie, sono soggetti al contributo di costruzione commisurato all'incidenza delle sole opere di urbanizzazione e da applicarsi sulla totalità della superficie dell'unità immobiliare interessata dall'incremento» la questione non è fondata.

È vero che l'art. 17, comma 4, del TUE assoggetta a contributo di costruzione, sia pur in misura ridotta, come visto, tutti gli interventi di manutenzione straordinaria previsti all'articolo 6, comma 2, lettera a), se comportanti aumento del carico urbanistico e purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile, e che la disposizione regionale quantifica il presupposto impositivo dell'aumento di carico urbanistico, stabilendo che esso ricorre quando vi sia un incremento della superficie agibile all'interno dell'unità immobiliare pari o superiore a 25 metri quadrati e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie.

Così facendo, peraltro, la legge regionale non invade l'ambito della normativa di principio, in quanto si limita a introdurre una più precisa quantificazione dei presupposti applicativi della disposizione statale. Il principio fondamentale della materia che quest'ultima esprime, ossia la riduzione della contribuzione per le opere di manutenzione straordinaria comportanti un aumento del carico urbanistico, resta salvo, risultando solo precisata, nella norma regionale, la nozione di aumento del carico urbanistico.

Il Governo sostiene infine che l'art. 6, commi 20 e 21, primo e secondo trattino, contrasterebbe anche con gli artt. 3 e 97 Cost., in relazione ai canoni di ragionevolezza e di buona amministrazione, in considerazione di una ritenuta eccessiva gravosità degli oneri imposti agli interessati.

La censura è formulata in termini così generici da non consentire di identificare le ragioni per le quali i parametri invocati sarebbero violati. Il ricorrente non spiega per quale motivo l'imposizione del contributo di costruzione nella misura ordinaria dovrebbe ritenersi eccessivamente onerosa e neppure in quali termini tale maggiorazione potrebbe riflettersi sul buon andamento della pubblica amministrazione. In quanto non offre un percorso logico argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate ai parametri invocati, la questione deve essere dichiarata inammissibile (sentenze n. 250 e n. 221 del 2013).