

Sentenza: 8 novembre 2016 n. 282 (*deposito del 21 dicembre 2016*)

Materia: Governo del Territorio - Edilizia

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h), l) e m); 6, commi 1, lettere c) e g), e 2; 8, comma 3; 9, commi 1, 2 e 6; 12 e 13, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h) e m), della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia);
- illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Marche n. 17 del 2015;
- illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Marche n. 17 del 2015;
- illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Marche n. 17 del 2015;
- inammissibili o non fondate le altre questioni sollevate

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h), l) e m); 6, commi 1, lettere c) e g), e 2; 8, comma 3; 9, commi 1, 2 e 6; 12 e 13, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia). Con un primo ordine di motivi, il ricorrente impugna l'art. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h), l) e m), della citata legge regionale. Queste disposizioni violerebbero l'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). In particolare, gli interventi assoggettati dal legislatore regionale al regime dell'edilizia libera non sarebbero omogenei a quelli che possono essere eseguiti senza titolo abilitativo ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 2, del Testo unico 380/2001. 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 di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni del "governo del territorio", vincolando così la legislazione regionale di dettaglio e richiama la propria giurisprudenza con le sentenze 303/2003, 259/2004, 171/2012, 309/2011. L'art. 6, comma 6, del d.p.r. 380/2001 prevede che le regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina dell'edilizia libera a "interventi edilizi ulteriori" (lettera a), nonché disciplinare "le modalità di effettuazione dei controlli" (lettera b). Nel definire i limiti del potere così assegnato alle regioni, la Corte ha escluso che la disposizione citata permetta al legislatore regionale di sovvertire le "definizioni" di "nuova costruzione" recate dall'art. 3 del d.p.r. 380/2001. L'attività demandata alla regione si inserisce pur sempre nell'ambito derogatorio definito dall'art. 6 del d.p.r. 380/2001, attraverso l'enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così

significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.p.r. 380/2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo. Il limite assegnato al legislatore regionale dall'art. 6, comma 6, lettera a), del d.p.r. 380/2001 sta, dunque, nella possibilità di estendere i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma *“ulteriori”*, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6. La lettera a) riconduce all'edilizia libera i *“movimenti di terra strettamente necessari alla rimodellazione di strade di accesso e aree di pertinenza degli edifici esistenti, sia pubblici che privati, purché non comportino realizzazione di opere di contenimento e comunque con riporti o sterri complessivamente di altezza non superiore a metri 1,00”*. Tale previsione, secondo il Governo, contrasterebbe con l'art. 6, comma 1, lettera d), del d.p.r. 380/2001. Per la Corte, la questione è fondata. La scelta del legislatore regionale non è, coerente con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.p.r. 380/2001, le corrispondenti ipotesi di sottrazione a permesso di costruire e SCIA. La lettera b) riguarda *“le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, compresa l'eventuale necessaria rimodellazione del terreno anche per aree di sosta nei limiti indicati alla lettera a), che siano contenute entro l'indice di permeabilità ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate”*. Il Governo lamenta che, in difformità dall'art. 6, comma 2, lettera c), del d.p.r. 380/2001, la norma regionale, da un lato, non prevede l'obbligo di presentare la comunicazione di inizio lavori (CIL), dall'altro consentirebbe la realizzazione di intercapedini interamente interrate senza riprodurre il limite della loro non accessibilità. Anche in questo caso la Corte ritiene la questione fondata. Secondo la Corte, 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 d.p.r. 380/2001, ma non anche differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a CIL e CILA. E' precluso al legislatore regionale di discostarsi dalla disciplina statale e di rendere talune categorie di opere totalmente libere da ogni forma di controllo, sia pure indiretto mediante denuncia. La lettera c), riguardante *“la realizzazione di rampe e pedane per l'abbattimento e superamento delle barriere architettoniche per dislivelli inferiori a metri 1,00”*, viene impugnata dal Governo per contrasto con l'articolo 6, comma 1, lettera b), del d.p.r. 380/2001. Anche tale censura è fondata. Gli interventi di rimozione delle barriere architettoniche che *“comportino la realizzazione di rampe o ascensori esterni”* sono espressamente esclusi dall'articolo 6, comma 1, lettera b), del d.p.r. 380/2001 dal regime dell'attività edilizia libera. La lettera d), nella parte in cui non prevede l'obbligo di presentare la CIL per gli interventi consistenti nella realizzazione di *“aree ludiche senza fini di lucro”* e di *“elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici senza creazione di volumetria e con esclusione delle piscine”*, violerebbe, secondo il Governo, l'art. 6, comma 2, lettera e), del d.p.r. 380/2001, che subordina tale tipologia di intervento a previa comunicazione. Per la Corte, nel merito la questione è fondata. La lettera h) che, nel suo combinato disposto con l'art. 5, commi 1 e 2, esclude dall'obbligo di presentare la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato (CILA) *“le opere interne a singole unità immobiliari, ivi compresi l'eliminazione, lo spostamento e la realizzazione di aperture e pareti divisorie interne che non costituiscono elementi strutturali, sempre che non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o implicino incremento degli standard urbanistici”*, si pone, secondo il Governo, in contrasto con l'art. 6, comma 2, lettera a), e comma 4, del d.p.r. 380/2001, che subordina gli interventi di manutenzione straordinaria a tale adempimento. La Corte nuovamente dichiara la questione fondata. La lettera m), riferita alle *“opere necessarie a consentire lavorazioni eseguite all'interno di locali chiusi, anche comportanti modifiche nell'utilizzo dei locali adibiti a esercizio d'impresa”*, contrasta secondo il Governo con l'art. 6, comma 2, lettera e-bis, del 380/2001, che espressamente assoggetta a CILA le *“modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, sempre che non riguardino le parti strutturali, ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa”*. Per la Corte

la questione è fondata. Mentre l'art. 6, commi 1, lettere c) e g), e comma 2, non sono ritenuti illegittimi la Corte ritiene costituzionalmente illegittimo, in quanto assoggetta a SCIA gli interventi di ristrutturazione cosiddetta "pesante", gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica disciplinati da piani attuativi, gli interventi di nuova costruzione direttamente esecutivi di strumenti urbanistici generali. Per tali categorie di opere, come visto sopra, l'art. 22, comma 3, del d.p.r. 380/2001, prescrive invece il permesso di costruire o, alternativamente, la "super DIA". Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 9, commi 1, 2 e 6, della l.r. Marche 17/2015, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, la disposizione regionale, nella parte in cui prevede che il Comune "può autorizzare a titolo temporaneo interventi edilizi" riguardanti opere pubbliche o di pubblico interesse e attività produttive, "ancorché difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici comunali adottati o approvati, destinati al soddisfacimento di documentate esigenze di carattere improrogabile e transitorio non altrimenti realizzabili", si porrebbe in contrasto innanzitutto con l'art. 7, comma 1, lettera b), del d.p.r. 380/2001, che esenta le opere pubbliche da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale dal rispetto delle norme del titolo del d.p.r. 380/2001, a condizione che sia accertata la "conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni". Per la Corte la questione è fondata. Mentre la norma statale non prescrive un titolo abilitativo per le opere pubbliche o di interesse pubblico, ma le sottopone alla osservanza delle prescrizioni edilizie e urbanistiche tramite un apposito procedimento di controllo, la norma regionale ha coniato, per le medesime opere, un atto di assenso "precario" non riconducibile ad alcuno dei "tipi" disciplinati dal testo unico dell'edilizia. Viene sancita la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 7 del d.p.r. 380/2001. L'art. 9 della l.r. Marche 17/2015 contraddice anche l'art. 14 del d.p.r. 380/2001 che consente, a talune condizioni, il rilascio del permesso di costruire in deroga alla disciplina urbanistica ed edilizia. Il permesso di costruire in deroga, ai sensi del comma 1 dell'art. 14 del d.p.r. 380/2001, può essere rilasciato solo per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza. Il permesso in deroga può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza fra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e può essere disposto solo se sussiste uno specifico interesse pubblico prevalente rispetto agli interessi che hanno trovato considerazione e riconoscimento negli atti di pianificazione territoriale (sul punto, Consiglio di Stato, sezione quinta, 20 dicembre 2013, n. 6136). La possibilità di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali, che l'art. 14, comma 1, del d.p.r. 380/2001 riserva agli edifici e agli impianti pubblici e di interesse pubblico, è stata recentemente integrata da una nuova previsione (comma 1-bis), introdotta dall'art. 17, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 133 del 2014. In particolare, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, è prevista la possibilità di costruire "anche in deroga alle destinazioni d'uso". La prevista deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico è peraltro subordinata alla condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta esistente prima del programmato intervento di ristrutturazione. L'autorizzazione temporanea introdotta dalla disposizione regionale censurata contrasta sotto più profili con la disciplina statale del permesso di costruire in deroga. Il legislatore regionale ha introdotto una deroga non consentita al regime statale dei titoli abilitativi, il quale costituisce principio fondamentale della materia concorrente "governo del territorio". Secondo il Governo l'art. 12 della l.r. Marche 17/ 2015 contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali delle materie "protezione civile" e "governo del territorio" desunti dagli artt. 84 e 88 del d.p.r. 380/2001. Quest'ultimo articolo, in particolare, riconoscerebbe soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche. Il ricorso rende ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale. In particolare, da esso si

comprendono agevolmente i termini del contrasto sollevato: il Governo ha evidentemente inteso censurare le difformità, in termini di parametri costruttivi, tra il contenuto della norma regionale e la disciplina statale recante i principi fondamentali della materia nel settore delle costruzioni in zone sismiche. Per la Corte, nel merito, la questione è fondata. La giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che incidono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del "governo del territorio" e a quello relativo alla "protezione civile" per i profili concernenti "la tutela dell'incolumità pubblica" (sentenza n. 254 del 2010). In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali. La stessa giurisprudenza assegna inoltre valenza di "principio fondamentale" alle disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del d.p.r. 380/2001, intitolato "Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche", che prevedono adempimenti procedurali, quando questi ultimi rispondano a esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico. La disciplina statale che rimette a decreti del Ministro l'approvazione delle norme tecniche per le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche (artt. 83 e 84 del d.p.r. 380/2001), costituisce chiara espressione di un principio fondamentale, come tale vincolante anche per le Regioni. Il legislatore statale ha inteso dettare una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, con l'obiettivo di garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, un regime unico, valido per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco valutazioni altamente tecniche. Per le stesse ragioni, anche l'art. 88 del d.p.r. 380/2001, il quale riconosce soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche, esprime, secondo la giurisprudenza della Corte, un principio fondamentale della materia. L'art. 84 d.p.r. 380/2001 non consente che l'art. 12 della l.r. Marche 17/2015 introduca deroghe per l'inserimento di (peraltro non meglio precisati) "elementi strutturali finalizzati, nell'ambito di un progetto complessivo, a ridurre la vulnerabilità sismica dell'intero edificio". Tanto meno consente che venga introdotto un complesso rilevante di deroghe come quello previsto nella legge regionale impugnata, consistenti in: incrementi di altezza; riduzioni delle distanze dal confine di proprietà; mancato computo ai fini del calcolo della volumetria delle superfici, delle altezze e delle distanze; possibilità di rilasciare il titolo abilitativo in difformità rispetto a quanto stabilito negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi comunali (sia pure fatte salve eventuali limitazioni imposte da specifici vincoli storici, ambientali, paesaggistici, igienico-sanitari e di sicurezza); inapplicabilità delle disposizioni in materia di densità edilizia e di altezza per le edificazioni nelle zone di tipo E di cui agli articoli 7 e 8 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765). Alla luce di quanto detto la Corte, con riferimento alla legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia), dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h) e m), dell'art. 6, comma 2, dell'art. 9, dell'art. 12 della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, mentre dichiara inammissibili o non fondate le altre questioni sollevate.