

Limiti alla potestà legislativa regionale in materia edilizia: la Corte costituzionale dichiara illegittime le norme della Liguria

Data di pubblicazione: 16/11/2016

Si segnala la sentenza della Corte Costituzionale 3 novembre 2016, n. 231 che ha dichiarato incostituzionale alcuni commi dell'articolo 6 della Legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 "Disposizioni di adeguamento della normativa regionale", per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, della Costituzione. Le disposizioni dichiarate incostituzionali recavano modifiche alla legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 "Disciplina dell'attività edilizia" con riferimento alla definizione degli interventi edilizi, alle distanze minime tra costruzioni ed alle c.d. attività edilizie libere, all'esenzione dal contributo di costruzione.

Il legislatore regionale, con le norme impugnate, ha incluso nella nozione di manutenzione ordinaria l'installazione, all'esterno degli edifici, di impianti tecnologici o di elementi di arredo urbano, non comportanti la creazione di volumetria. Tali interventi sono stati classificati come attività di edilizia libera, escludendoli dall'ambito di applicazione della SCIA, cui erano prima subordinati.

In relazione a tale disposizione, la Corte costituzionale ritiene che *"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".* Nel novero delle attività libere, 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 Corte ritiene che *"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.*

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. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo" (sentenza n. 139 del 2013). Il limite assegnato al legislatore regionale dall'art. 6, comma 6, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 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" (così ancora la sentenza n. 139 del 2013).

Il legislatore regionale, inoltre, ha introdotto norme che consentono di derogare alla normativa statale in materia di distanze tra edifici in caso di interventi di recupero dei sottotetti esistenti. Considerato che 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, essa invade la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile. Con riferimento alla deroga in materia di distanze, la giurisprudenza costituzionale ha affermato: *"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). Di conseguenza: *"Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di "ordinamento civile" e concorrente in materia di "governo del territorio" –, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile* (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo "nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche". In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013)" (sentenza n. 134 del 2014). La Corte ritiene che tali conclusioni meritino di essere ribadite anche alla luce dell'introduzione dell'art. 2-bis del D.P.R. n. 380 del 2001, ad opera del decreto-legge 21 giugno

2013, n. 69 “Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia”, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98. La disposizione recependo gli orientamenti della giurisprudenza della Corte, ha inserito nel testo unico sull’edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le regioni e le province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell’ammissibilità di deroghe solo a condizione che esse siano “*inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio*” (sentenza n. 134 del 2014; da ultimo sentenze 185 e 178 del 2016).

La norma regionale censurata, inoltre, 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. 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”. L’ordinamento statale attribuisce una particolare considerazione all’interesse del privato a munirsi di un assenso esplicito – anche a garanzia della migliore certezza delle situazioni giuridiche, tanto più rilevante quando, come nella materia edilizia, possano sopravvenire interventi interdittivi dell’amministrazione – come è confermato dal successivo comma 7, del medesimo art. 22 del TUE, il quale fa comunque sempre salva la possibilità per l’interessato di chiedere il rilascio del permesso di costruire per interventi che sarebbero realizzabili con la mera presentazione della denuncia di inizio attività.

Il legislatore ligure, infine, ha esonerato dal contributo di costruzione due categorie di intervento che secondo la legge statale devono invece restare soggette a contribuzione, nei termini fissati dal TUE. 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” o in quella di “ristrutturazione edilizia”. 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).