CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **67/2016** (ECLI:IT:COST:2016:67)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **GROSSI**
Udienza Pubblica del **09/02/2016**; Decisione del **09/02/2016**
Deposito del **05/04/2016**; Pubblicazione in G. U. **06/04/2016**
Norme impugnate: Art. 17, c. 1°, lett. b), del decreto legge 12/09/2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 11/11/2014, n. 164.
Massime: **38800**
Atti decisi: **ric. 5/2015**

SENTENZA N. 67

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’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, promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 9-14 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 15 gennaio 2015 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso depositato il 15 gennaio 2015, la Regione Puglia impugna, tra 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 – che ha introdotto, dopo l'art. 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), un art. 3-bis, secondo cui «Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione […]. 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» – sarebbe suscettibile, a giudizio della ricorrente, di due interpretazioni, entrambe censurabili sul piano della legittimità costituzionale.

Secondo una prima opzione, 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. Il che porrebbe la norma in contrasto con l'art. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

Quanto al primo parametro, infatti, la materia rientrerebbe nella nozione di «governo del territorio», assoggettata alla competenza concorrente di Stato e Regioni; sicché lo Stato potrebbe intervenire solo con norme che stabiliscano princìpi fondamentali, senza precludere l'intervento normativo di dettaglio da parte delle Regioni: cosa che nella specie sarebbe avvenuta, avendo la normativa censurata introdotto una «disciplina del tutto autoapplicativa ed autosufficiente».

Quanto alla violazione dell'altro richiamato parametro, la concessione ex lege dei titoli abilitativi priverebbe i Comuni delle relative funzioni amministrative, quando non vi sarebbe «alcuna plausibile ragione per ritenere il Comune inadeguato allo svolgimento delle funzioni amministrative connesse alla regolare formazione dei titoli abilitativi agli interventi edilizi in questione».

Si rileva, poi, che l'art. 118, secondo comma, Cost., riconosce ai Comuni l'esercizio di «funzioni proprie», fra le quali sarebbe tipica proprio quella riconducibile al rilascio dei titoli abilitativi in campo edilizio: sicché, la sottrazione di queste funzioni pregiudicherebbe, nel caso di specie, «quel nucleo di intangibile pertinenza dell'autogoverno della comunità locale» e «afferente alla categoria delle "funzioni proprie" dei Comuni».

Secondo una diversa linea interpretativa, la disposizione censurata non determinerebbe un'automatica concessione ex lege di titoli abilitativi agli interventi conservativi, ma si limiterebbe a renderli «semplicemente possibili, in base al loro proprio regime giuridico», fino all'adozione del Piano: regime dal quale sarebbero esclusi gli interventi non conservativi e le demolizioni con successiva ricostruzione, non giustificati da esigenze statiche o di natura igienico-sanitaria.

In questa prospettiva, la norma avrebbe l'effetto non già, per l'appunto, di consentire determinati interventi di tipo conservativo, ma di «vietare, sempre ex lege, un'altra categoria di interventi (non conservativi, di demolizione e successiva ricostruzione)».

Anche in questo caso, la norma non si sottrarrebbe a censure di illegittimità costituzionale, perché avrebbe ugualmente carattere di disposizione di dettaglio, operando in modo automatico e senza dare alcuno «spazio di manovra» alla legislazione regionale.

Violato sarebbe dunque l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., per ragioni analoghe a quelle già evidenziate: nel vietare, infatti, determinati interventi edilizi, i Comuni sarebbero "espropriati", come già rilevato, di funzioni amministrative proprie, che riguarderebbero un nucleo intangibile di competenze, in quanto coinvolgenti il tema della autodeterminazione in ordine all'assetto ed alla utilizzazione del proprio territorio.

Risulterebbe, infine, violato anche l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la norma impugnata sarebbe in grado di determinare «un trattamento uniforme di diverse e variegate 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».

2.– Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle censure svolte dalla Regione ricorrente.

La norma impugnata verterebbe, infatti, in materia di attribuzione allo Stato di funzioni programmatorie valide per tutto il territorio nazionale, in linea con quanto previsto dall'art. 118 Cost., il quale prevede la possibilità di attribuire a enti di livello di competenza più elevato l'esercizio unitario di funzioni amministrative.

La norma impugnata prevedrebbe, comunque, interventi riservati agli enti locali, giacché, attraverso lo strumento urbanistico, «il Comune individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione e può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree» attraverso forme di compensazione.

3.– In una memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale, ribadendo quanto dedotto nell'atto di costituzione, ha precisato che, con la disposizione impugnata, «il legislatore statale si è dunque limitato a predisporre una disciplina di principio», nel pieno rispetto dell'art. 117, terzo comma, Cost.; d'altra parte, la stessa disposizione «non ha devoluto all'amministrazione centrale il concreto esercizio delle funzioni amministrative, bensì ha riservato queste ultime ai Comuni», senza perciò incorrere in alcuna violazione dell'art. 118 Cost.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 15 gennaio 2015, 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.

Resta riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni promosse con il medesimo ricorso.

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».

In tal modo, la predetta disposizione offrirebbe spazio a due possibili interpretazioni, entrambe censurabili sul piano della legittimità costituzionale.

Secondo una prima scelta interpretativa, 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 scelta, 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, per il suo «carattere evidentemente dettagliato», alcuno «spazio di manovra» 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, le quali apparterrebbero «a quel nucleo di intangibile pertinenza dell'autogoverno della comunità locale individuato dalla giurisprudenza» costituzionale «e pertanto afferente alla categoria delle "funzioni proprie" dei Comuni».

Violato sarebbe, infine, l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la norma oggetto di impugnativa sarebbe in grado di determinare «un trattamento uniforme di diverse e variegate 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».

2.– Prescindendo dalla non perspicua enunciazione del dubbio di legittimità costituzionale, prospettato attraverso una duplice opzione ermeneutica fondata sopra una irrisolta alternativa nella lettura della disciplina coinvolta, la questione proposta dalla Regione ricorrente si rivela priva di fondamento.

Come emerge dai lavori parlamentari relativi alla fase di conversione in legge del cosiddetto decreto "sblocca Italia", e come anche messo in luce dalla difesa dello Stato, la norma impugnata si propone espressamente di fornire una disciplina unitaria per quelle situazioni in cui lo strumento urbanistico locale identifichi gli edifici, insistenti su una determinata area, come non più compatibili con le linee programmatiche del Piano; in quel caso si stabilisce – con una prescrizione evidentemente "di principio" – 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, in buona sostanza, di un meccanismo riconducibile al sistema della cosiddetta "perequazione urbanistica", inteso a combinare, in contesti procedimentali 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 – e, 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, relativamente alle 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.

Riguardo, poi, all'assunto secondo il quale la norma impugnata, in quanto «del tutto autoapplicativa ed autosufficiente», finirebbe per diventare anche "di dettaglio", in contrasto con la disciplina costituzionale del riparto delle competenze nelle «materie di legislazione concorrente», esso appare non plausibile, posto che il presunto carattere "autoapplicativo" di una disposizione non implica affatto il carattere "di dettaglio" della medesima.

La circostanza, infatti, che, pur nel sistema della legislazione concorrente, una disciplina statale "di principio" non abbisogni, per divenire efficace, di specifiche disposizioni attuative, non può essere considerata come automaticamente produttiva dell'effetto di "espropriare" i legislatori regionali del loro autonomo potere di conformare la regolazione statale alle proprie specifiche esigenze.

La dichiarazione di infondatezza delle censure relative alla pretesa violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. assorbe 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse con il medesimo ricorso;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'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, promossa, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.