CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **125/2017** (ECLI:IT:COST:2017:125)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **BARBERA**
Udienza Pubblica del **22/03/2017**; Decisione del **05/04/2017**
Deposito del **26/05/2017**; Pubblicazione in G. U. **31/05/2017**
Norme impugnate: Art. 17 bis del decreto-legge 12/09/2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11/11/2014, n. 164.
Massime: **41331 41332 41333 41334**
Atti decisi: **ric. 5 e 9/2015**

SENTENZA N. 125

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla

legge 11 novembre 2014, n. 164, promossi dalla Regione Puglia e dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorsi rispettivamente notificati il 9-14 gennaio 2015 ed il 9 gennaio 2015, depositati in cancelleria il 15 ed il 16 gennaio 2015 ed iscritti ai nn. 5 e 9 del registro ricorsi 2015.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Alfonso Papa Malatesta per la Regione Puglia, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 9-14 gennaio 2015 e depositato il successivo 15 gennaio (reg. ric. n. 5 del 2015), la Regione Puglia – previa deliberazione della Giunta regionale dell'8 gennaio 2015 – ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra le altre disposizioni, dell'art. 17-bis del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, in riferimento all'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione.

L'art. 17-bis della legge impugnata, che introduce il comma 1-sexies dell'art. 4 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», stabilisce che «[i]l Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

Nel ricorso e nella successiva memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione ricorrente contesta, innanzitutto, che la disciplina in esame rientri nelle materie «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e «tutela della concorrenza».

La Regione riporta l'orientamento di questa Corte, secondo il quale il titolo di competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., può essere evocato in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 232 del 2011).

La disposizione in esame non individua una prestazione con le menzionate caratteristiche, ma disciplina le modalità di adozione e i contenuti del regolamento edilizio-tipo.

La norma censurata non potrebbe, quindi, essere ascritta al menzionato titolo di competenza neanche in base alle decisioni di questa Corte che hanno ricondotto a detta materia la legislazione statale concernente la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) (sentenze n. 121 del 2014, n. 203 e n. 164 del 2012). In quei casi, difatti, lo Stato, nell'esercizio della propria competenza, ha fissato le modalità di svolgimento di "prestazioni amministrative" di cui beneficiano i cittadini che entrano in contatto con la pubblica amministrazione, mentre la norma impugnata regola un procedimento normativo e non riguarda prestazioni esigibili dai singoli individui. Alla luce di tali rilievi, la materia «livelli essenziali delle prestazioni», anche se riferita alla «tutela della concorrenza», risulterebbe evocata in modo inappropriato.

L'intervento legislativo oggetto di censura atterrebbe, invece, alla materia di competenza legislativa concorrente «governo del territorio»: materia in relazione alla quale i principi fondamentali devono essere stabiliti con legge e non con regolamento.

Ne deriva la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in base al quale la determinazione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente è riservata alla legislazione dello Stato, nonché dell'art. 117, sesto comma, Cost., che stabilisce che la potestà regolamentare spetta allo Stato soltanto nelle materie di legislazione esclusiva.

La ricorrente ritiene che i principi fondamentali in materia di «governo del territorio», espressi negli accordi o nelle intese previste dalle disposizioni impugnate, per poter vincolare sia i legislatori regionali sia la potestà regolamentare locale, dovrebbero essere stabiliti con legge. L'art. 117, comma terzo, Cost., non impedisce allo Stato di imporre, su tutto il territorio nazionale, i contenuti di un "regolamento edilizio-tipo", ma richiede che tale obiettivo sia raggiunto con la forma della legge. Nella memoria illustrativa, la ricorrente afferma che tale conclusione non può essere scalfita dall'intesa nel frattempo occorsa: l'esito positivo della concertazione in Conferenza unificata non genererebbe un affievolimento dell'interesse a ricorrere, con conseguente cessazione della materia del contendere.

1.1.– Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

L'Avvocatura ritiene, con riguardo all'impugnato art. 17-bis, che la previa acquisizione dell'accordo o dell'intesa con la Conferenza unificata risponderebbe adeguatamente all'esigenza di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo interessate alla materia, attraverso strumenti di collaborazione e concertazione di tipo cosiddetto "forte" dinanzi ad un intervento sussidiario dello Stato. Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale sostiene che la disposizione impugnata risponde a un'esigenza di semplificazione e uniformità volta a impedire che le funzioni amministrative risultino eccessivamente gravose per gli amministrati. Richiamata la giurisprudenza di questa Corte in materia di SCIA, la difesa erariale sottolinea che il legislatore statale ha voluto dettare regole per il procedimento amministrativo valide per tutto il territorio nazionale, fornendo una "prestazione" a fronte di uno specifico diritto dei soggetti privati. In quanto finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica, la norma promuoverebbe anche la libera concorrenza tra gli operatori di settore.

2.– Anche la Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 9 gennaio 2015 e depositato il successivo 16 gennaio (reg. ric. n. 9 del 2015) – previa deliberazione della Giunta provinciale del 9 dicembre 2014, ratificata dal Consiglio provinciale il 20 dicembre 2014 – ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra le altre disposizioni, del citato art. 17-bis, «se ed in quanto riferibile anche alle Province autonome ed ai comuni del rispettivo territorio», con argomentazioni poi ribadite nella successiva memoria illustrativa.

Osterebbero, difatti, all'applicabilità della disposizione in esame alle Province autonome sia la clausola di salvaguardia di cui all'art. 43-bis del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con

modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, in base alla quale le norme del decreto trovano applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, sia il disposto dell'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione».

Se, invece, si ritenesse applicabile anche alle Province autonome, la disposizione sarebbe lesiva del riparto di competenze in materia di urbanistica.

Essa violerebbe, anzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettere e) e m), Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), perché non amplia le competenze dell'ente ad autonomia differenziata, ma anzi comprime la potestà legislativa primaria disciplinata dall'art. 8, numero 5), e dall'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige), che attribuiscono alle Province autonome potestà legislativa primaria e potestà amministrativa in materia di «urbanistica e piani regolatori».

Con legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), la Provincia autonoma di Trento ha disciplinato la materia edilizia prevedendo, in particolare, all'art. 36, comma 3, che «la Giunta provinciale, sentito il parere della CUP e del Consiglio delle autonomie locali, approva uno schema di regolamento edilizio tipo per la redazione dei regolamenti edilizi» in ambito provinciale (articolo poi abrogato dall'art. 124, comma 2, lettera a, della legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15).

Dal momento che la Provincia autonoma di Trento ha mantenuto la potestà legislativa primaria in materia urbanistica anche successivamente alla legge costituzionale n. 3 del 2001 – che ha attribuito alle Regioni la potestà legislativa concorrente in materia di «governo del territorio» – lo Stato, per tutelare l'interesse nazionale in dette materie, può adottare norme, secondo quanto previsto dall'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), ovvero atti di indirizzo e coordinamento di cui al successivo art. 3.

Peraltro, non sarebbe chiaro se sia la conclusione dell'accordo a costituire livello essenziale delle prestazioni o, al contrario, se sia l'accordo a definire i livelli essenziali delle prestazioni; così come sarebbe oscuro il riferimento alla «tutela della concorrenza» nell'ambito dei livelli essenziali di prestazione. Inoltre, l'attinenza della normativa in esame alla materia della concorrenza dovrebbe escludersi a meno di non ritenere che la regolazione di qualsiasi attività avente rilievo economico incida su detta materia.

L'autoqualificazione della disposizione impugnata (come attinente ai livelli essenziali delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) sarebbe dunque illegittima, in quanto non rispondente al suo reale contenuto.

La norma censurata sarebbe, inoltre, incostituzionale in quanto imporrebbe ai Comuni trentini il regolamento edilizio-tipo "centrale", adottato in sede di Conferenza unificata, in luogo di quello approvato in virtù del citato art. 36 della legge provinciale n. 1 del 2008 dalla Giunta: lo Stato, dunque, si sostituirebbe alla Provincia autonoma nell'esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistica violando l'art. 16 dello statuto di autonomia.

Sarebbero altresì violati gli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto, da un canto,

l'ultimo periodo dell'art. 17-bis troverebbe immediata attuazione in una materia di competenza provinciale e imporrebbe direttamente un'attività ai Comuni trentini; dall'altro, l'atto di indirizzo e coordinamento previsto dalla disposizione impugnata non rispetta i requisiti di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992 e, in particolare, non si limita a fissare gli obiettivi ed i risultati da raggiungere, ma impone ai Comuni l'adozione del regolamento edilizio-tipo, e non richiede il necessario parere delle Province autonome.

A ciò non potrebbe obiettarsi che lo schema di regolamento di cui si tratta è adottato con accordo in sede di Conferenza unificata, dal momento che, sebbene la normativa in esame preveda forme di collaborazione di tipo c.d. "forte", ciò non osta al fatto che la volontà della provincia di Trento possa essere "scavalcata" e che, di fatto, la Provincia debba adottare uno schema di regolamento che non condivide.

2.1.– Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

In via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la clausola di salvaguardia di cui all'art. 43-bis del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, la quale prevedrebbe un limite all'applicazione delle disposizioni incompatibili con gli statuti, escludendo così il contrasto con il riparto costituzionale delle competenze.

Peraltro, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene, con riguardo all'art. 17-bis impugnato, analogamente a quanto dedotto nell'atto di costituzione nel giudizio promosso dalla Regione Puglia, che la previa acquisizione dell'accordo o dell'intesa con la Conferenza unificata risponderebbe adeguatamente all'esigenza di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo interessate alla materia, attraverso strumenti di collaborazione e concertazione di tipo c.d. "forte" dinanzi ad un intervento sussidiario dello Stato. In una successiva memoria, la difesa erariale ritiene invece pienamente applicabile la disposizione impugnata agli enti ad autonoma differenziata, traducendosi in un principio generale di semplificazione pienamente compatibile con lo statuto speciale di autonomia.

Considerato in diritto

1.– La Regione Puglia e la Provincia autonoma di Trento, con due distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

1.1.– Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto d.l. n. 133 del 2014, le questioni concernenti il richiamato art. 17-bis devono essere riunite e decise con una stessa sentenza, poiché hanno ad oggetto la stessa norma e propongono censure formulate in riferimento a profili in parte coincidenti.

2.– La Regione Puglia (reg. ric. n. 5 del 2015) ha contestato la legittimità costituzionale del citato art. 17-bis in relazione all'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione.

La Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 9 del 2015) ha impugnato la medesima norma per la asserita violazione degli artt. 117, comma secondo, lettere e) e m), della Costituzione, 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché degli artt. 8, numero 5), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670

(Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

3.– Il censurato art. 17-bis aggiunge il comma 1-sexies all'art. 4 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)» (di seguito: TUE), stabilendo che «[i]l Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

3.1.– In via preliminare, va rilevato che, nelle more del giudizio, in attuazione della disposizione impugnata, è stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata, sottoscritta, ai sensi dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) nella seduta del 20 ottobre 2016 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 268 del 16 novembre 2016). L'atto di intesa, mediante il quale è stato adottato lo schema di regolamento edilizio-tipo, dispone che i regolamenti comunali siano ordinati secondo indici volti a «semplificarne la consultazione e garantirne l'uniformità di impianto», e dovranno essere suddivisi in due parti: una prima parte (Principi generali e disciplina generale dell'attività edilizia) in cui viene puntualmente richiamata la disciplina generale sovraordinata dell'attività edilizia statale e regionale (allegato A dell'intesa); una seconda parte (Disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia) contenente la disciplina regolamentare edilizia comunale, ordinata nel rispetto dello schema generale e uniforme di cui all'Allegato 1 dell'intesa. I regolamenti comunali, inoltre, dovranno utilizzare le definizioni uniformi di cui all'Allegato B dell'intesa, così come, in futuro, Stato, Regioni ed enti locali nella normativa di rispettiva competenza (art. 2, comma 2, dell'intesa).

3.2.– La raggiunta intesa lascia impregiudicato l'interesse alla definizione delle questioni sotteso ai ricorsi in disamina.

Come in più occasioni ribadito da questa Corte, e come correttamente riportato dalla difesa regionale nella memoria presentata, l'intesa in Conferenza unificata non provoca la cessazione della materia del contendere, poiché un'eventuale pronuncia di accoglimento potrebbe comunque «reintegrare l'ordine costituzionale asseritamente violato, venendo a cadere sulla previsione normativa che ha costituito la causa dell'intesa stessa» (sentenza n. 40 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 98 del 2007; nonché, nel senso della persistenza dell'interesse a ricorrere a seguito di intesa, sentenza n. 141 del 2016).

3.3.– Nel merito, la Regione Puglia contesta, in primo luogo, che la disciplina in esame rientri nelle materie «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e «tutela della concorrenza», di competenza statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettere e e m). La disposizione in esame non individuerebbe una prestazione da erogare, di cui è necessario definire i livelli strutturali e qualitativi capaci di soddisfare i diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione, ma disciplinerebbe una funzione normativa concernente le modalità di adozione e i contenuti del regolamento edilizio-tipo.

L'intervento legislativo de quo ricadrebbe, invece, nella materia di competenza concorrente «governo del territorio», in riferimento alla quale è attribuito al legislatore statale il potere di dettare i principi fondamentali della materia in forma di legge e non di regolamento. Ne discenderebbe, secondo la ricorrente, non solo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ma anche del sesto comma dello stesso articolo, il quale stabilisce che la potestà regolamentare spetta allo Stato soltanto nelle materie di legislazione esclusiva.

4.– La questione non è fondata.

4.1.– È corretta la tesi della Regione Puglia, secondo cui, nonostante la auto-qualificazione legislativa, non è possibile ricondurre la disciplina censurata ai titoli esclusivi dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e della «tutela della concorrenza». La costante giurisprudenza costituzionale ha infatti affermato che le varie forme di autodefinizione non sono vincolanti e non precludono un'indagine che faccia riferimento all'oggetto delle norme impugnate, «tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato» (ex multis, sentenze n. 203 e n. 164 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 39 del 2014).

L'intesa perseguita con la disposizione impugnata non è volta a regolare uno o più segmenti procedurali dell'azione amministrativa, non individua "prestazioni" delle pubbliche amministrazioni né – non riguardando prestazioni esigibili dai singoli individui – incide direttamente su diritti civili o sociali. Essa è volta a predisporre uno schema di regolamento edilizio-tipo che "semplifichi e uniformi" le definizioni tecniche, non sempre coincidenti nei vari regolamenti comunali, ed i criteri di calcolo dei parametri rilevanti sul piano urbanistico ed edilizio. Spetterà ai regolamenti edilizi, approvati dai Comuni sulla base dello schema in questione, come recepito da ciascuna Regione, indicare in particolare i requisiti tecnici per la costruzione degli edifici.

4.2.– Considerazioni analoghe valgono in ordine al richiamo alla «tutela della concorrenza». Anche ad accogliere la tesi, prospettata dalla difesa erariale, secondo cui l'uniformità e la semplificazione delle procedure ha tra i suoi esiti la promozione dell'iniziativa economica e della libera concorrenza tra gli operatori di settore, questi non sono altro che effetti indiretti di un intervento normativo che interessa direttamente la tecnica delle costruzioni edilizie.

4.3.– Nonostante l'impropria auto-qualificazione legislativa e il corretto inquadramento offerto dalla Regione ricorrente, le censure proposte non sono fondate: né quelle relative alla mancata definizione diretta da parte dello stesso legislatore dello schema di regolamento-tipo, né quelle relative all'art. 117, sesto comma, Cost.

4.3.1.– Sotto il primo profilo, non può dubitarsi che la disposizione impugnata, introducendo il comma 1-sexies nell'art. 4 del TUE, intervenga in un ambito ricompreso, per giurisprudenza costante, nella competenza concorrente in materia di «governo del territorio» (sentenze n. 196 del 2004, n. 362 e n. 303 del 2003; più recentemente, sentenza n. 233 del 2015). Anche il riferimento alla "sicurezza e al risparmio energetico" delle abitazioni non fa venire meno la pertinenza di tali elementi ai "requisiti prestazionali degli edifici", e quindi alla materia edilizia.

Nel citato testo unico trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia. A prescindere dall'auto-qualificazione di cui all'art. 1, comma 1 («Il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali […] per la disciplina dell'attività edilizia»), molteplici sono le disposizioni dello stesso che questa Corte ha annoverato tra i principi fondamentali del "governo del territorio" (ex plurimis, sentenze n. 282, n. 272, n. 231 e n. 67 del 2016, n. 259 e n. 167 del 2014, n. 64 del 2013 e n. 309 del 2011).

4.3.2.– Si tratta di norme dalla diversa estensione, sorrette da rationes distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale. Esse consistono nella formulazione di principi e norme generali che talvolta si traducono nella previsione di determinate procedure, ad esempio nei procedimenti da seguire per il rilascio dei titoli abilitativi, secondo discipline che – come deciso da questa Corte – assurgono a principio fondamentale (fra le tante, sentenze n. 282, n. 272 e n. 49 del 2016, n. 167 del 2014 e n. 64 del 2013).

Tali coordinate consentono di inquadrare il caso in questione: il legislatore statale, infatti, prevedendo che il Governo, le regioni e le autonomie locali «concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo», ha posto un criterio procedurale, di natura concertativa, finalizzato a semplificare la struttura dei regolamenti edilizi, anche attraverso la predisposizione di definizioni uniformi sull'intero territorio nazionale.

La decisione di ricorrere a uno schema "tipo", riflettendo tale esigenza unitaria e non frazionabile, può essere dunque annoverata a pieno titolo tra i principi fondamentali del governo del territorio. Essa, tuttavia, non pregiudica la possibilità, per le singole regioni, di operare nell'ambito dello schema e di svolgere una funzione di raccordo con gli enti locali operanti sul loro territorio.

In questo senso, non può imputarsi alla legge statale – come lamenta la Regione ricorrente – di essersi spogliata della propria competenza, attribuendo ad un atto sub-legislativo il compito di disciplinare una materia che l'art. 117, terzo comma, Cost. affida al legislatore. La disposizione censurata, infatti, non contiene una autorizzazione "in bianco". Essa, dopo avere individuato un interesse non frazionabile, teso a unificare e coordinare la struttura e il lessico dei regolamenti edilizi locali, non manca di indicare i soggetti interessati, l'obiettivo da perseguire, il metodo e gli adempimenti procedurali necessari a conseguire siffatte uniformità redazionali.

Vi sono campi, infatti, ove è necessario completare la scelta di indirizzo compiuta dal legislatore con una disciplina che richiede particolari cognizioni tecniche. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, è ben possibile che il legislatore rinvii ad atti integrativi e ad essi affidi «il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica […] le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale» e «mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo» (sentenza n. 11 del 2014). Se è ovvio che tali atti, «qualora autonomamente presi, non possono assurgere al rango di normativa interposta, altra è la conclusione cui deve giungersi ove essi vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvia» (sentenza n. 11 del 2014)».

In questi casi essi, laddove necessari per la ricognizione dei dati, non si pongono come «norma di dettaglio, ma, al contrario, come principio fondamentale» (sentenza n. 121 del 2012). In particolare, è stato ritenuto che la disciplina statale che rimette a decreti ministeriali l'approvazione di talune norme tecniche per le costruzioni costituisce «chiara espressione di un principio fondamentale» (sentenze n. 282 del 2016 e n. 254 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 41 del 2017).

Può essere, inoltre, sottolineato che, pur in assenza di un obbligo costituzionalmente imposto, la disposizione impugnata ha prescritto, in alternativa, l'accordo o la intesa (quest'ultima poi lo strumento concretamente adottato) con gli enti territoriali rappresentati nella Conferenza unificata, indicando strumenti che valorizzano al massimo grado l'integrazione delle diverse esigenze emergenti dal sistema delle autonomie (sentenza n. 1 del 2016). La raggiunta intesa conferma quanto già emerge, sotto questo profilo, dalla disposizione legislativa.

4.4.– Le suesposte considerazioni consentono di rigettare la doglianza relativa all'art. 117, terzo comma, Cost., e di giungere a simili conclusioni in merito alla censura proposta in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost.

È errato, infatti, il presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui lo schema di regolamento-tipo integrerebbe gli estremi di una fonte regolamentare, invasiva della potestà riconosciuta alle regioni dalla citata disposizione costituzionale.

Questo schema di regolamento-tipo non solo, per quel che qui rileva, difetta dei requisiti formali previsti dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), ma risulta anche privo degli usuali contenuti delle fonti regolamentari, che si traducono, comunque, in norme generali e astratte, anche se di dettaglio, destinate ad innovare l'ordinamento giuridico (da ultimo, Consiglio di stato, sezione VI, sentenza 30 novembre 2016, n. 5036).

La procedura ampia e articolata che prelude alla adozione di detto regolamento-tipo è il riflesso della sua particolare natura: esso non ha alcun contenuto innovativo della disciplina dell'edilizia ma svolge una funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale, venendo a completare il principio (fondamentale) contenuto nella disposizione legislativa. Peraltro, come pure precisato da questa Corte, «[l]'art. 117, sesto comma, Cost. […] preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, […] bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento» (sentenza n. 284 del 2016).

Alla intesa potrà seguire il recepimento regionale e l'esercizio del potere regolamentare da parte degli enti locali. Questi, nell'adempiere al necessario obbligo di adeguamento delle proprie fonti normative al "tipo" concertato in Conferenza unificata e recepito dalle singole Regioni, godranno di un ragionevole spazio per intervenire con riferimenti normativi idonei a riflettere le peculiarità territoriali e urbanistiche del singolo comune, tramite l'esercizio delle potestà regolamentari loro attribuite in materia edilizia (art. 117, sesto comma, Cost.; artt. 2, comma 4, e 4 del citato TUE).

Di qui l'infondatezza, anche sotto questo profilo, delle censure sollevate dalla Regione Puglia.

5.– Ad una soluzione identica, anche se tramite un percorso argomentativo in parte diverso, si perviene in riferimento al ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento.

Ad avviso della ricorrente, l'applicabilità alle Province autonome della disposizione in esame sarebbe impedita dalla clausola di salvaguardia richiamata dall'art. 43-bis del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014 – lo stesso testo normativo in cui è contenuta la disposizione impugnata –, la quale prevede che le norme dell'atto legislativo trovano applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione. Sarebbe altresì impedita dall'art. 2, comma 2, del TUE, in forza del quale «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione».

Se, invece – sempre secondo la Provincia ricorrente – si dovesse ritenere la disposizione in questione applicabile anche alle Province autonome, si opererebbe una lesione del riparto di competenze fissato dallo statuto di autonomia, che attribuisce alle Province autonome la potestà legislativa primaria e la potestà amministrativa in materia di «urbanistica e piani regolatori», con conseguente violazione degli artt. 117, comma secondo, lettere e) e m), Cost., 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché degli artt. 8, numero 5), e 16 dello statuto

di autonomia, in relazione agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 266 del 1992.

6.– La questione non è fondata.

6.1.– Anzitutto, va ribadito, in coerenza con la giurisprudenza di questa Corte, che «la clausola di salvaguardia svolge una "funzione di generale limite" per l'applicazione delle norme statali ove queste siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione» (ex plurimis, sentenza n. 31 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 241 del 2012).

La clausola di salvaguardia in esame, pertanto, esclude la automatica applicabilità della disposizione alla Provincia trentina, come argomentato dalla difesa provinciale ed ammesso, nel suo atto di costituzione, dallo stesso Presidente del Consiglio del ministri. La tesi dell'inapplicabilità trova diretta conferma nel dato letterale dell'impugnato art. 17-bis che, in coerenza con la clausola di salvaguardia, non menziona le Province autonome tra i soggetti chiamati ad attuare la procedura concertativa di adozione dello schema di regolamento edilizio-tipo.

D'altronde, e per quanto non decisiva, lungo tale direzione si muove anche l'intesa nel frattempo intervenuta, che non soltanto riproduce la clausola di salvaguardia, ma include, tra gli enti territoriali interessati alla procedura di recepimento, le sole regioni a statuto ordinario.

Come questa Corte ha avuto modo di sottolineare, lo scrutinio sull'applicabilità nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome «non incide sulla ammissibilità delle questioni sollevate, ma sulla loro fondatezza» (sentenza n. 40 del 2016): in altri termini, l'inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione dei parametri statutari (sentenze n. 31 del 2016 e n. 241 del 2012).

Di qui la reiezione del ricorso promosso dalla Provincia autonoma di Trento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione, dalla Regione Puglia, con il ricorso iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2015;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, comma secondo, lettere e) e m), Cost., 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché agli artt. 8, numero 5), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione agli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2017.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

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.