

La Corte costituzionale riconduce lo schema di regolamento edilizio-tipo adottato in sede di conferenza unificata Stato – Regioni – Enti locali, come previsto dal decreto c.d. «Sblocca Italia», tra i principi fondamentali del governo del territorio ed esclude l'invasione della sfera di competenza legislativa di Regioni e Province autonome

[Corte cost., sentenza 26 maggio 2017, n. 125 – Pres. Lattanzi, Est. Barbera](#)

Edilizia e urbanistica – Regolamento edilizio tipo – Accordo in sede di Conferenza unificata – Questione infondata di costituzionalità

E' infondata 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 nella parte in cui afferma «[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». (1)

(1) I.- Con la sentenza n. 125 del 2017, la Corte costituzionale ha ritenuto infondate, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, terzo e sesto, della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale di cui alla massima sollevate dalla Regione Puglia e quelle analoghe proposte dalla Provincia autonoma di Trento in relazione però alle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali.

La Regione Puglia, in particolare, aveva impugnato la norma di legge lamentando in particolare che:

a) la disciplina in esame non rientrerebbe 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 infatti non individuerrebbe 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;

b) 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, come accaduto nel caso di specie. 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.

II.- La Corte costituzionale, ha ritenuto le questioni non fondate sulla scorta delle seguenti considerazioni:

c) pur condividendo la doglianza regionale circa la impossibilità di ricondurre la disciplina in questione alle materie di competenza statale esclusiva dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e della «tutela della concorrenza», tenuto altresì conto della irrilevanza della auto-qualificazione legislativa, la Corte osserva tuttavia che la norma in questione 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, viene pertanto annoverata a pieno titolo tra i principi fondamentali del governo del territorio e quindi legittimamente ricompresa nella competenza statale esclusiva, senza tuttavia pregiudicare 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;

d) è da escludersi che legge statale si sia 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", non omettendo di indicare i soggetti interessati, l'obiettivo da perseguire, il metodo e gli adempimenti procedurali necessari a unificare e coordinare la struttura e il lessico dei regolamenti edilizi locali;

e) 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*» ([Corte cost. sentenza n. 11 del 2014](#)). Poiché 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» (Corte cost. sentenza n. 11 del 2014)»;

f) la disciplina statale che rimette a decreti ministeriali l'approvazione di talune norme tecniche per le costruzioni costituisce «chiara espressione di un principio fondamentale» ([Corte cost. sentenze n. 282 del 2016](#) e n. [254 del 2010](#); nello stesso senso, [sentenza n. 41 del 2017](#));

g) è da escludersi che lo schema di regolamento-tipo integrerebbe gli estremi di una fonte regolamentare statale, invasiva della potestà riconosciuta alle regioni nelle materie di legislazione concorrente. Il regolamento tipo 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 sicchè ben potrebbe essere adottato in una materia di legislazione concorrente in quanto, come già precisato, «[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» ([Corte cost. sentenza n. 284 del 2016](#));

h) all'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 TUEL).

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

III.- Sui rapporti tra Stato e Regioni in materia di Governo del territorio, e sulla individuazione dei principi fondamentali all'interno del t.u. ed. si vedano:

i) [Corte cost., sentenza 13 aprile 2017, n. 84](#) oggetto della [NEWS US del 10 maggio 2017](#) ed i richiami di giurisprudenza e di dottrina ivi segnalati;

j) [Corte cost., sentenza 9 marzo 2016, n. 49](#) in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 8, con nota di STRAZZA; *Giur. it.*, 2016, 2233 (m), con nota di VIPIANA PERPETUA, secondo cui «È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, 3° comma, cost., l'art. 84 bis, 2° comma, lett. b), l.reg. Toscana 3 gennaio 2005 n. 1, che stabilisce la possibilità per l'amministrazione di esercitare poteri sanzionatori per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta

giorni dalla presentazione della Scia, in un numero più ampio di ipotesi rispetto alla previsione statale; nell'ambito della materia concorrente del «governo del territorio», i titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale e tale valutazione deve ritenersi valida anche per la denuncia di inizio attività (Dia) e per la segnalazione certificata di inizio attività (Scia), che si inseriscono in una fattispecie, il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi; tale fattispecie ha una struttura complessa e non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in due fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'amministrazione; una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa; anche le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della p.a., una volta che siano esauriti i termini prescritti dalla normativa statale, devono considerarsi il necessario completamento della disciplina dei titoli abitativi, poiché l'individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi; la disciplina di questa fase ulteriore è, dunque, parte integrante del titolo abilitativo e costituisce un tutt'uno inscindibile; il suo perno è costituito da un istituto di portata generale - quello dell'autotutela - che si colloca allo snodo delicatissimo del rapporto fra il potere amministrativo e il suo riesercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra; ne deriva che la disciplina de qua costituisce espressione di un principio fondamentale della materia «governo del territorio»; la normativa regionale, nell'attribuire all'amministrazione un potere di intervento, lungi dall'adottare disposizioni di dettaglio, ha introdotto una disciplina sostitutiva dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale, toccando i punti nevralgici del sistema elaborato nella legge sul procedimento amministrativo e con tutti i rischi per la certezza e l'unitarietà dello stesso»;

k) [Corte cost., 12 aprile 2013, n. 64](#) in *Foro it.*, 2014, I, 2299 secondo cui «È incostituzionale l'art. 1, 1° e 2° comma, l.reg. Veneto 24 febbraio 2012 n. 9, nella parte in cui prevede che, nell'ambito degli interventi edilizi nelle zone classificate sismiche, è esclusa, anche con riguardo ai procedimenti in corso, la necessità del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale per i «progetti» e le «opere di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità, individuati dalla giunta regionale in base ad una procedura nella quale è prevista l'obbligatoria assunzione di un semplice parere da parte della commissione sismica regionale».