Spetta anche allo Stato legiferare sull`edilizia

2 Ottobre 2003

Si riporta di seguito lo stralcio della sentenza della Corte Costituzionale n°303/2003 relativo alla disciplina dei titoli abilitativi contenuta nella Legge 443/01 (c.d. Legge Obiettivo).

" 11.1. è innanzitutto da escludersi che la materia regolata dalle disposizioni censurate sia oggi da ricondurre alle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell`art. 117, quarto comma, Cost. La materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all`urbanistica che, in base all`art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola "urbanistica"" non compare nel nuovo testo dell`art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell`elenco del terzo comma: essa fa parte del "governo del territorio"". Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell`energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell`art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel "governo del territorio"", appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all`urbanistica, e che il "governo del territorio"" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto.

11.2. Chiarito che si versa in materia di competenza concorrente, resta da chiedersi se nelle disposizioni denunciate vi siano aspetti eccedenti la formulazione di un principio di legislazione. Un accurato esame della disciplina poc`anzi richiamata conduce a una risposta negativa. Non vi è nulla in essa che non sia riconducibile ad una enunciazione di principio e che possa essere qualificato normativa di dettaglio.

Giova premettere che i principî della legislazione statale in materia di titoli abilitativi per gli interventi edilizi non sono rimasti, nel tempo, immutati, ma hanno subito sensibili evoluzioni.

Dal generale e indifferenziato onere della concessione edilizia (legge n. 10 del 1977) si è passati all`autorizzazione per gli interventi di manutenzione straordinaria e fra questi al silenzio-assenso quando non siano coinvolti edifici soggetti a disciplina vincolistica (legge n. 457 del 1978). Il silenzio-assenso è stato successivamente ampliato ed esteso e fatto oggetto di specifiche previsioni procedurali (legge n. 94 del 1982, che ha convertito il decreto-legge n. 9 del 1982). Alle Regioni è stato poi attribuito (legge n. 47 del 1985) il potere di semplificare le procedure ed accelerare l`esame delle domande di concessione e di autorizzazione edilizia e di consentire, per le sole opere interne agli edifici, l`asseverazione del rispetto delle norme di sicurezza e delle norme igienico-sanitarie vigenti, secondo un modello che, in qualche modo, anticipa l`istituto della denuncia di inizio attività. Ed ancora (decreto-legge n. 398 del 1993, convertito nella legge n. 493 del 1993) sono state nuovamente regolate le procedure per il rilascio della concessione edilizia, eliminando il silenzio-assenso e prevedendo in sua vece la nomina di un commissario regionale ad acta con il compito di adottare il provvedimento nei casi di inerzia del Comune. Si è giunti quindi alla disciplina sostanziale e procedurale della denuncia di inizio attività (DIA) per taluni enumerati interventi edilizi, imponendo alle Regioni l`obbligo di adeguare la propria legislazione ai nuovi principî (legge n. 662 del 1996).

è dunque lungo questa direttrice, in cui lo Stato ha mantenuto la disciplina dei titoli abilitativi come appartenente alla potestà di dettare i principî della materia, che si muovono le disposizioni impugnate. Le fattispecie nelle quali, in alternativa alle concessioni o autorizzazioni edilizie, si può procedere alla realizzazione delle opere con denuncia di inizio attività a scelta dell`interessato integrano il proprium del nuovo principio dell`urbanistica: si tratta infatti, come agevolmente si evince dal comma 6, di interventi edilizi di non rilevante entità o, comunque, di attività che si conformano a dettagliate previsioni degli strumenti urbanistici. In definitiva, le norme impugnate perseguono il fine, che costituisce un principio dell`urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione.

Nè può dirsi che le modificazioni introdotte nell`ultimo periodo del comma 12 dell`art. 1, e cioè l`attribuzione alle Regioni del potere di ampliare o ridurre le categorie di opere per le quali è prevista in principio la dichiarazione di inizio attività, abbiano comportato, nella disciplina contenuta nel comma 6, un mutamento di natura e l`abbiano trasformata in normativa di dettaglio. Vi è solo una maggiore flessibilità del principio della legislazione statale quanto alle categorie di opere a cui la denuncia di inizio attività può applicarsi. Resta come principio la necessaria compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi (la concessione o l`autorizzazione, ed oggi, nel nuovo testo unico n. 380 del 2001, il permesso di costruire) e taciti, quale è la DIA, considerata procedura di semplificazione che non può mancare, libero il legislatore regionale di ampliarne o ridurne l`ambito applicativo.

La materia del contendere in relazione ai commi 6 e 12 non è dunque cessata, come invece vorrebbe l`Avvocatura generale dello Stato, ma le censure che le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna hanno tenute ferme nei confronti di queste disposizioni non possono essere accolte, giacchè, anche dopo le sopravvenute modificazioni del comma 12, le disposizioni impugnate si limitano a porre principî e non costituiscono norme di dettaglio.

11.3. Del pari va respinta la censura relativa al comma 7, il quale, senza avere il contenuto di norma di dettaglio, si limita a reiterare l`obbligo dell`interessato di versare gli oneri di urbanizzazione commisurati al costo di costruzione anche quando il titolo abilitativo consista nella denuncia di inizio attività. L`onerosità del titolo abilitativo riguarda infatti un principio della disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica “governo del territorio””.

11.4. Non sono fondate le questioni concernenti i commi da 8 a 11 dell`art. 1, per le quali sono svolti motivi di censura analoghi a quelli appena esaminati.

Seppure, infatti, non si fosse in presenza di una legislazione statale rientrante nell`art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell`ambiente, ecosistema e beni culturali, le disposizioni censurate non eccederebbero l`ambito della potestà legislativa statale nelle materie di competenza concorrente, e in particolare nella materia “governo del territorio””. In effetti esse, lungi dal porre una disciplina di dettaglio, costituiscono espressione di un principio della legislazione statale diverso da quello previgente, contenuto nell`art. 4, comma 8, del decreto-legge n. 398 del 1993 (che viene espressamente abrogato), secondo il quale può procedersi con denuncia di inizio attività anche alla realizzazione degli interventi edilizi di cui al comma 6 dell`art. 1 della legge n. 443 del 2001 che riguardino aree o immobili sottoposti a vincolo. Il

legislatore, stabilito tale nuovo principio, ha coordinato l`istituto della denuncia di inizio attività con le vigenti disposizioni che pongono vincoli, a tal fine ribadendo la indispensabilità che l`amministrazione preposta alla loro tutela esprima il proprio parere, la cui assenza priva di effetti la denuncia di inizio attività. In definitiva le disposizioni censurate si limitano a far salva la previgente normativa vincolistica, senza alterare il preesistente quadro delle relative competenze, anche delegate alle amministrazioni comunali, e senza attrarre allo Stato ulteriori competenze. Le attribuzioni regionali non sono pertanto lese.

11.5. Le considerazioni svolte nei precedenti paragrafi inducono a ritenere priva di fondamento la censura che le ricorrenti muovono al comma 14, contenente la delega al Governo ad emanare un decreto legislativo volto ad introdurre nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui all`art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle disposizioni dei commi da 6 a 13. Si sostiene dalle ricorrenti che la disposizione sia illegittima in quanto sarebbe “il concetto stesso di testo unico che ripugna al riparto costituzionale delle competenze”” e ciò non soltanto per le materie residuali regionali, ma anche per le materie di competenza concorrente, nelle quali sulle Regioni grava soltanto il vincolo di conformarsi ai principî della legislazione statale.

Le disposizioni impugnate – lo si è appena visto – non sono tuttavia ascrivibili a competenze residuali e hanno il contenuto di principî che le Regioni possono svolgere con proprie norme legislative. Inserire quei principî in un testo unico già vigente è dunque operazione che non lede alcuna attribuzione regionale””.