



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022


Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI ORDINARIE**

Relazione a cura di Enrico Righi

*Note di sintesi a cura di Domenico Ferraro, Claudia Prina Racchetto, Enrico Righi, Anna
Traniello Gradassi, Sofia Zanobini*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 1° e 2 dicembre 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

Sentenza: 5 ottobre 2022, n. 236

Materia: Ordinamento civile, tutela dell'ambiente

Parametri invocati: artt. 9 e 117, secondo comma, lettere h) ed s), Cost., relativamente alla materia della "tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema" nonché art. 118 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, recante "Modifica dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini"

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La norma impugnata prevede la sostituzione, «[a]lla fine del comma 1 dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici)», delle parole: «31 dicembre 2021» con le seguenti: «31 dicembre 2022». La disposizione così prorogata (ossia il citato art. 27 della legge reg. Calabria n. 18 del 2007) stabilisce una procedura semplificata per la liquidazione degli usi civici, per la legittimazione delle occupazioni sine titolo di terre del demanio civico comunale e per l'affrancazione del fondo enfiteutico. In particolare, essa dispone per le aree di cui all'art. 26, comma 1, della medesima legge («aree con destinazione urbanistica edificatoria, commerciale agricola o industriale, ovvero aree parzialmente o completamente edificate o pertinenze di fondi urbani») un procedimento che esonera l'istante dal dover acquisire il parere delle comunità montane nonché l'approvazione o il visto regionali. Al contempo, l'art. 27, comma 4, della stessa legge reg. Calabria n. 18 del 2007 delinea un meccanismo di silenzio assenso, in base al quale «[l]'istanza si intende favorevolmente accolta ove il comune non comunichi entro il termine di centoventi giorni dalla presentazione il rigetto della stessa, ovvero rappresenti esigenze istruttorie o richieda l'integrazione di atti o documenti, nel qual caso, il termine è interrotto e riprende a decorrere per ulteriori centoventi giorni dall'espletamento dell'istruttoria o dall'integrazione documentale».

Il ricorrente ritiene che la norma impugnata sia idonea a determinare la "stabilizzazione" di una disciplina che violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativamente alla materia della "tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema", nonché l'art. 118 Cost. A suo giudizio, il legislatore regionale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva statale e avrebbe modificato unilateralmente, anziché tramite la pianificazione condivisa, il regime di beni gravati dal vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, comma 1,



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

lettera h), cod. beni culturali, in tal modo violando anche il principio di leale collaborazione. Inoltre, la disciplina impugnata andrebbe a incidere sul regime degli «usi civici e ora domini collettivi», ascrivibile alla materia «ordinamento civile» di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Corte esamina innanzitutto l'eccezionale lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, ritenendola fondata. Essa pone in evidenza che la disciplina statale in materia di usi civici, nella sua complessa e articolata evoluzione, si è focalizzata su molteplici profili ascrivibili all'ordinamento civile: il regime della particolare categoria di beni, le vicende giuridiche che li riguardano, gli interessi implicati, nonché la natura e la titolarità delle situazioni giuridiche soggettive. (sentenze n. 228 del 2021, n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017)

In particolare, la disposizione regionale impugnata implicitamente si richiama ai paradigmi delineati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 nonché dal regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.

Tale normativa statale, da un lato, adotta una prospettiva liquidatoria, riflesso di una «posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiari» in quanto ritenuto foriero di conflittualità nel mondo agricolo, da un altro lato, tratteggia i caratteri dei beni che restano destinati agli usi collettivi, pur sotto l'egida della proprietà pubblica e talora della proprietà di associazioni agrarie. In base alla citata legge n. 1766 del 1927, la liquidazione degli usi civici consiste in una trasformazione del diritto reale atipico di uso civico: talora nella proprietà pubblica di una parte del fondo, che viene scorporata e divisa dalla restante parte lasciata alla proprietà privata; talora nella sua mera conversione in un canone di natura enfiteutica spettante al comune; talora nell'attribuzione della proprietà «a favore della popolazione di un Comune, di una frazione, o di una associazione agraria», a seguito di un meccanismo di affrancazione invertita, che fa salva l'imposizione di un canone a favore del privato. Inoltre, rispetto ai beni assegnati in proprietà a un comune, o a una frazione, o a una associazione agraria – o ad essi pervenuti all'esito dei citati meccanismi – il legislatore opera una ulteriore distinzione fra le terre con una destinazione boschiva o pascoliva e le terre «convenientemente utilizzabili per la coltura agraria». Solo per queste ultime si prevede un processo di quotizzazione e l'assegnazione a privati di diritti reali di enfiteusi, fermo restando l'onere propter rem di corrispondere il canone enfiteutico e salva la possibilità, a seguito dell'apporto di migliorie, di affrancare il fondo, ciò che conduce all'acquisizione della proprietà privata. Infine, quanto al terzo paradigma cui si rapporta la previsione regionale, la legittimazione delle occupazioni sine titulo, essa riguarda – sempre in base alla legislazione statale del 1927 – l'ipotesi nella quale sui beni di proprietà di un comune, di una frazione, o di una associazione agraria si verificano occupazioni sine titulo protratte per almeno dieci anni, a fronte delle quali, se «l'occupatore [...] abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie» e se «la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni», è eccezionalmente ammesso un meccanismo di legittimazione, fatta salva l'imposizione di un canone di natura enfiteutica a favore del comune, della frazione o delle associazioni. In sostanza, i meccanismi di liquidazione degli usi civici, di affrancazione del fondo enfiteutico e di legittimazione delle occupazioni sine titulo delineati dal legislatore statale consentono, in talune particolari ipotesi e per differenti ragioni, di trasformare il diritto reale di uso civico in una prestazione pecuniaria. Dove invece la destinazione agli usi civici permane, la stessa



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

legge del 1927 già prospettava, insieme alla fruizione collettiva, un regime di inalienabilità e dunque di indisponibilità del bene nonché la garanzia della sua destinazione.

Lo Stato ha delegato alle regioni le funzioni amministrative relative alle citate procedure (art. 66, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, con l'eccezione dell'approvazione delle legittimazioni, di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, che deve essere effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata).

La delega si limita, per l'appunto, alle funzioni amministrative e, dunque, non consente alle regioni di disciplinare i presupposti sostanziali dei diversi meccanismi e, invero, neppure di intervenire sui relativi procedimenti, ove il distacco dal modello delineato dal legislatore statale finisca per tradursi in un diverso modo di incidere sul regime giuridico di tali beni, operante solo nella singola regione. La Corte ricorda come essa stessa, anche di recente, abbia escluso che il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Il contrasto della disciplina regionale impugnata con la competenza esclusiva statale, segnata dal perimetro dell'ordinamento civile, emerge poi con ulteriore evidenza, ove si passi a considerare l'impostazione della legislazione statale successiva a quella sopra richiamata. Da un lato, è stata imposta l'apposizione di un vincolo paesaggistico alle «aree assegnate alle università agrarie e [al]le zone gravate da usi civici», dall'altro lato, la disciplina recata dalla l. 168/2017, appare fortemente innovativa rispetto ai capisaldi civilistici dell'istituto, a partire dal riconoscimento di una nuova istituzione espressamente attuativa degli artt. 2, 9, 42, secondo comma, e 43 Cost., i domini collettivi, qualificati come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» e riferiti a una «collettività [di] membri che traggono normalmente utilità dal fondo. A tale paradigma si raccorda una nuova categoria di beni collettivi che ricomprende non soltanto le terre attribuite, originariamente o all'esito di liquidazioni, a comuni, frazioni o associazioni agrarie, nonché quelle derivanti da «scioglimento delle promiscuità» e da altri meccanismi previsti dalla l. 1766/1927; «da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione», ma anche le terre collettive delle comunioni familiari montane; i corpi idrici sui quali i residenti esercitano gli usi civici e, infine, le terre gravate da usi civici non ancora liquidati su proprietà di soggetti pubblici o privati.

A tutto questo insieme di beni viene riferito il regime giuridico «dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale». La natura del bene si dimostra, dunque, funzionale a un interesse di godimento collettivo che spetta ai componenti della comunità, i quali sono al contempo vincolati, nella conservazione della destinazione delle terre, al rispetto di una «comproprietà intergenerazionale». Quanto alla forma giuridica che la legge statale associa all'interesse, si tratta o di una proprietà senza attribuzione di quote, la cui titolarità è riferita a «enti esponenziali [...] di diritto privato» secondo una logica radicalmente distinta da quella del dominio individuale, ma che si colloca ugualmente nel solco della dimensione privatistica.

L'approccio fortemente conservativo della nuova disciplina rende non agevole il coordinamento ermeneutico con la precedente l. 1766/1927, che non è stata abrogata con il nuovo intervento. Per un verso, vengono attribuiti anche alle terre gravate da usi civici non ancora liquidati i caratteri della inalienabilità, della indivisibilità, della iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Per un altro verso, l'art. 3, comma 6, della



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

medesima legge fa espresso riferimento al «caso di liquidazione degli usi civici». Il punto di saldatura fra perpetua destinazione dei beni e liquidazione degli usi civici viene individuato dallo stesso art. 3, comma 6, nel mantenimento del vincolo paesaggistico anche all'esito del meccanismo liquidatorio. Un così delicato e complesso raccordo normativo, che impone il massimo rigore nella verifica dei presupposti sostanziali che consentono di accedere alla liquidazione degli usi, alla affrancazione del fondo e alla legittimazione delle occupazioni sine titolo, non consente alcuna ingerenza da parte del legislatore regionale.

L'impugnato art. 1 della l.r. Calabria 41/2021 non solo invade una materia di esclusiva competenza del legislatore statale, ma oltretutto, nel prorogare la vigenza di una disciplina improntata alla massima semplificazione delle citate procedure, si colloca agli antipodi delle esigenze cui fa fronte la disciplina statale. Dove la legislazione statale prevede la competenza regionale e, nel caso delle legittimazioni di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, il decreto del Presidente della Repubblica, d'intesa con la regione interessata, l'art. 27 prorogato dal citato art. 1 esclude tout court l'approvazione e lo stesso visto regionale, così facendo residuare la mera competenza comunale ai sensi dell'art. 14 della l.r. Calabria 18/2007. Infine, e soprattutto, il legislatore regionale dispone un meccanismo di silenzio assenso il quale espone al rischio che non vengano effettuati i delicati e rigorosi accertamenti richiesti rispetto ai procedimenti di liquidazione degli usi civici, di affrancazione dei fondi, nonché rispetto alla eccezionale previsione della legittimazione di occupazioni sine titolo. Tale meccanismo non solo non è contemplato dal legislatore statale, ma al contrario, in presenza del vincolo paesaggistico, è espressamente escluso.

La Corte pertanto ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. Calabria 41/2021, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto disposizione che proroga una disciplina invasiva della materia di competenza esclusiva del legislatore statale «ordinamento civile», differenziando, per il solo territorio della Regione Calabria, il modo di procedere alla liquidazione degli usi civici, all'affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni sine titolo e intaccando il fondamento stesso della «attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato» della competenza in materia di ordinamento civile, che si rinviene «nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati»

È stata ritenuta fondata anche la questione di legittimità costituzionale posta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riguardo alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La richiamata evoluzione della disciplina statale attesta una «consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi» che – secondo un orientamento costante della Corte (sentenze n. 228 del 2021, n. 103 del 2017, n. 367 del 2007, n. 46 del 1995, n. 133 del 1993, n. 391 del 1989, n. 151, n. 152 e n. 153 del 1986) «chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale» in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Il d.l. 312/1985, convertito nella legge n. 431 del 1985, e, con il medesimo contenuto, il successivo codice dei beni culturali e del paesaggio hanno sottoposto a vincolo paesaggistico tutti i beni destinati a usi civici, senza operare alcuna distinzione fra destinazione boschiva e pascoliva o destinazione agricola.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022


Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

La disciplina regionale contestata, nel prorogare la possibilità di liquidare gli usi civici, di affrancare i fondi e di legittimare le occupazioni sine titolo, attraverso un procedimento semplificato che esclude l'approvazione o il nulla osta della regione, non solo invade la competenza esclusiva del legislatore statale in materia ambientale, ma deroga alle previsioni statali quanto ai soggetti competenti a provvedere, eludendo i controlli predisposti a tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Inoltre, la disposizione regionale impugnata proroga un meccanismo di silenzio assenso nell'approvazione dei citati provvedimenti che, riguardando beni gravati dal vincolo paesaggistico, si pone in contrasto con la legislazione statale. Infatti, l'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) esclude l'applicazione del silenzio assenso cosiddetto "verticale", ove vengano in rilievo il patrimonio culturale e paesaggistico o l'ambiente. Una tale semplificazione di procedimenti che necessitano di controlli effettivi, non surrogabili con il mero trascorrere del tempo, determina la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. 7.

È, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021 che, nel disporre la proroga dell'art. 27 della l.r. Calabria 18/2007, ha invaso la competenza esclusiva del legislatore statale in materia sia di ordinamento civile sia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1° e 2 dicembre 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 9 novembre 2022, n. 239

Materia: foreste; paesaggio; autorizzazione paesaggistica

Parametri invocati: a) art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento agli artt. 136, 142, 146 e 149 d.lgs. 42/2004 (cod. beni culturali), come norme interposte; b) art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e il principio di leale collaborazione, con riferimento all'art. 7, comma 12, del d.lgs. n. 34 del 2018 (Testo unico delle foreste), come norma interposta; c) art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento all'art. 36, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, come norma interposta; d) art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, come norme interposte; e) art. 9 Cost.; f) art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 6 CEDU, come norma interposta.

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della L.R. Toscana 28 dicembre 2021, n. 52

Esito:

- 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 52 (Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000);
- 2) Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137);
- 3) Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe, che modifica l'articolo 47 bis della l.r. 39/2000 (Legge forestale della Toscana).

Con la disposizione in oggetto, il legislatore regionale ha inteso esonerare dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica i tagli colturali boschivi, estendendo la deroga agli interventi in aree vincolate di particolare pregio, salvo che il vincolo paesaggistico fosse posto per il notevole interesse pubblico esclusivamente riferito ai boschi.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

La Corte innanzi tutto dichiara l'inammissibilità del motivo ancorato ai parametri sub d) dell'epigrafe (art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), per carenza di motivazione.

Riguardo al motivo ancorato ai parametri sub f) dell'epigrafe (art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 6 CEDU), esso viene giudicato infondato, in quanto sollevato perché si ipotizzava che la Regione Toscana avesse approvato la legge onde ostacolare l'azione del potere giudiziario, in particolare per non ottemperare ad un parere del Consiglio di Stato, reso su ricorso straordinario, avente ad oggetto un piano antincendio.

Risulta invece documentalmente l'ottemperanza.

La Corte passa successivamente ad esaminare il motivo rubricato sub a) dell'epigrafe, che giudica fondato.

Ricostruita brevemente la disciplina del testo unico delle foreste (d.lgs. 34/2018), procedendo ad una classificazione delle diverse pratiche di selvicoltura, la Corte ritiene di censurare la posizione della Regione Toscana, espressa anche nel preambolo della legge, secondo la quale la normativa regionale risulterebbe semplicemente esplicativa della disciplina nazionale.


I giudici ricordano come, per costante giurisprudenza, in una materia di competenza legislativa esclusiva statale, qual è la tutela dell'ambiente e del paesaggio, non è consentita al legislatore regionale neppure la semplice riproduzione della disciplina nazionale in quella regionale. Vengono citati diversi precedenti, tutti conformi, meritevoli di conferma: corte cost. 38 del 2018 e n. 233 del 2015.

La materia di cui tratta la legge impugnata, nell'introdurre deroghe alla previsione dell'obbligo di munirsi di autorizzazione paesaggistica è quella, e in verità ciò neppure è contestato, vista la posizione della difesa regionale, della difesa dell'ambiente e del paesaggio (corte cost 21 del 2022, n. 141 e n. 138 del 2021).

Chiarisce in fine la Corte come la disciplina introdotta dalla Toscana non sia neppure in verità esplicativa della normativa nazionale, in quanto copiosa giurisprudenza amministrativa ha da sempre precisato che pratiche selvicolturali qual è il taglio boschivo sono esonerate dall'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica solo ove il vincolo sia imposto *ex lege* e non nei casi in cui il vincolo sia imposto con provvedimento amministrativo (per tutte, C.d.S. parere n. 1233 del 2020, reso su ricorso straordinario).

Conclusivamente la norma impugnata viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

Restano assorbite le altre censure.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1° e 2 dicembre 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 6 ottobre 2022, n. 229

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Parametri invocati: artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione e il principio di leale collaborazione, artt. 3 e 97 della Costituzione

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), che modifica l'art. 3-bis della legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24 recante «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente»

Esito:

- 1) non fondatezza in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione e al principio di leale collaborazione;
- 2) inammissibilità in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

Con il primo motivo di ricorso il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 9 e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione agli artt. 5 e 6 della Convenzione europea sul paesaggio, e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

La disposizione impugnata, nel modificare l'art. 3-bis della legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24 recante «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente», che costituisce il cosiddetto Piano



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

casa per la Toscana, estende alle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio le misure straordinarie già previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale dal citato art. 3-bis, che consente interventi di addizione volumetrica o sostituzione edilizia, con un incremento massimo del venti per cento della superficie utile lorda.

A giudizio del ricorrente risulterebbe lesa la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente ed il principio di leale collaborazione, in quanto la normativa impugnata nel consentire che gli interventi edilizi su unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio vengano realizzati in deroga alla pianificazione urbanistica consentirebbe anche una deroga alle previsioni del piano paesaggistico, approvato in Toscana nel 2015. In particolare, la norma regionale ometterebbe di richiamare espressamente i principi di elaborazione congiunta Stato - Regione, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico sanciti dagli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e, dunque, non conterrebbe alcuna clausola di salvaguardia delle previsioni del piano paesaggistico della Toscana. Diversamente, il miglioramento del riutilizzo degli edifici aventi destinazione commerciale al dettaglio avrebbe dovuto trovare la propria disciplina all'interno del piano paesaggistico e non essere disposto unilateralmente, come nel caso in esame.

Occorre, altresì, evidenziare che il ricorrente, nell'illustrazione del ricorso, fa riferimento anche all'art. 2 della legge regionale impugnata che, nel modificare l'art. 7, comma 2, del Piano casa per la Toscana, introduce per tutte le misure straordinarie una proroga di due anni del termine per la presentazione dei titoli abilitativi necessari, quali la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), o la richiesta del permesso di costruire, slittato al 31 dicembre 2022.

La Regione Toscana avrebbe dunque non soltanto esteso l'applicazione della misura straordinaria sopra richiamata agli immobili destinati al commercio al dettaglio ma l'avrebbe anche prorogata di ulteriori due anni, dal 31 dicembre 2020, termine già prorogato, fino al 31 dicembre 2022. Ciò sarebbe accaduto nonostante l'avvenuta approvazione del piano paesaggistico regionale d'intesa con lo Stato, posto al vertice della gerarchia dei piani.

Sarebbe, inoltre, violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 5 e 6 della citata Convenzione europea del paesaggio, secondo cui il territorio dovrebbe essere oggetto di pianificazione e specifica tutela nella sua interezza, sia con riferimento ai beni soggetti a vincolo, sia a quelli non vincolati. Tali prescrizioni sarebbero confluite nell'art. 135 cod. beni culturali, che imporrebbe alle regioni la pianificazione dell'intero territorio, con riqualificazione delle aree compromesse o degradate, anche se non soggette a vincolo. Infine, l'estensione della disciplina derogatoria concorrerebbe ad aumentare il numero degli interventi consentiti, determinando la diminuzione del livello della tutela ambientale e, dunque, il contrasto con l'art. 9 Cost., che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto.

A parere della Corte le questioni di legittimità costituzionale, in quanto strettamente connesse, possono essere esaminate congiuntamente dal momento che si incentrano sulla deroga alla pianificazione paesaggistica e all'obbligo di pianificazione congiunta, censurata



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione.

Secondo il recente orientamento giurisprudenziale della Corte, la condizione per realizzare l'obiettivo di una tutela organica dell'ambiente e del paesaggio, quale bene complesso ed unitario considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto che costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni, nonché a quelle residuali, in materia di governo del territorio, è data dal rispetto del sistema di pianificazione delineato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ovvero dalla concertazione del piano paesaggistico tra Stato e regione (art. 135, comma 1, terzo periodo, cod. beni culturali) e dalla immediata prevalenza di quest'ultimo rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici.

Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze sia residuali sia concorrenti «adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche» (sentenza n. 74 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2022, n. 141 e n. 54 del 2021, n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018).

L'assunto, tuttavia, del ricorrente secondo il quale l'omesso richiamo da parte della legge regionale impugnata del piano paesaggistico e delle previsioni di tutela del codice di settore, nel caso di specie il cod. beni culturali, equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ambiente e dei beni culturali non è condivisibile.

Secondo la Corte, come già affermato nella sentenza n. 187 del 2022, tale omesso richiamo espresso non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l'effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del codice di settore e del piano paesaggistico.

La Corte evidenzia che a tale conclusione si possa sicuramente pervenire nel caso in cui il piano paesaggistico sia vigente nell'ordinamento regionale, come nel caso della regione Toscana. In tale circostanza esso sarà immediatamente prevalente su eventuali prescrizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici e la norma oggetto di censura potrà essere intesa nel senso di includere il rispetto del codice di settore e delle invocate prescrizioni in esso contenute, tra cui il principio di prevalenza del piano paesaggistico, anche in mancanza di esplicita clausola di salvaguardia. Diversamente, in assenza del piano paesaggistico, occorrerà maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione, perché andrà evitato il rischio che le competenze legislative concorrenti, legittimamente esercitate in quanto afferenti al governo del territorio, determinino il consolidamento di situazioni tali da ostacolare lo sviluppo della pianificazione paesaggistica.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

La Corte, infine, nell'escludere la violazione del piano paesaggistico, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., esclude anche la compromissione delle aree non oggetto di vincolo, sostenuta richiamando la Convenzione europea sul paesaggio in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. Allo stesso modo, ritiene non fondati i profili di illegittimità costituzionale legati alla violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte, pertanto, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale.


Con il secondo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

A parere del ricorrente la disposizione impugnata contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto l'estensione degli interventi in deroga ad una ulteriore tipologia di edifici, con ulteriore ampliamento delle premialità volumetriche, unitamente alle continue proroghe pluriennali disposte dal legislatore regionale, avrebbe reso stabile una misura invece concepita come temporanea, in evidente contrasto con il carattere straordinario ed eccezionale della disciplina del Piano casa.

Sebbene la Corte affermi che un ripetuto protrarsi delle proroghe si possa ritenere irragionevole, posto che tende nel tempo a rendere definitiva una disciplina nata come transitoria, e che tale prolungato e più volte ripetuto protrarsi delle proroghe possa esporre a rischio il buon andamento dell'azione amministrativa nella tutela del territorio e nello sviluppo urbanistico, consegnandola ad una dimensione perennemente instabile e precaria, tali considerazioni non afferiscono al contenuto precettivo della disposizione impugnata.

L'efficacia temporale dell'attività in deroga viene infatti, come detto, disciplinata dall'art. 2 della legge regionale Toscana n. 101 del 2020, ma questa disposizione non è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La Corte, pertanto, dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1° e 2 dicembre 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 13 settembre 2022, n. 218

Materia: edilizia residenziale pubblica, sicurezza primaria

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettere h) e g), Cost.

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 35, comma 2, della legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15, recante “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)” che sostituisce il testo dell’art. 39, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)

Esito: non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Corte ricorda come la mera acquisizione da parte degli enti territoriali di elementi informativi presso le strutture statali, non determini di per sè lesione di attribuzioni di questi ultimi, dovendosi ritenere, piuttosto, conforme al principio di leale collaborazione che lo Stato fornisca alle competenti strutture regionali, ovvero, se necessario anche a quelle locali, i dati di cui sia in possesso.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 35, comma 2, della legge reg. Umbria n. 15 del 2021, denunciando la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettere h) e g), Cost.

La disposizione impugnata riformula l’art. 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Umbria n. 23 del 2003, che, nel testo originario, elencava, tra le cause di decadenza dall’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, la condotta dell’assegnatario il quale avesse “adibito l’alloggio a scopi illeciti o immorali”. A seguito della novella del 2021, la causa di decadenza de qua colpisce la condotta dell’assegnatario (ovvero anche del componente del suo nucleo familiare, come prevede il comma 1 dell’art. 35 della legge reg. Umbria n. 15 del 2021, non impugnato) il quale “abbia usato o abbia consentito a terzi di utilizzare l’alloggio, le sue pertinenze o le parti comuni, per attività illecite che risultino da provvedimenti giudiziari, della pubblica sicurezza o della polizia locale”.

A giudizio del ricorrente, tale riformulazione, nel richiamare i provvedimenti della pubblica sicurezza, invaderebbe gli ambiti di competenza riservati al legislatore statale dall’art. 117, secondo comma, Cost., sia nella materia “ordine pubblico e sicurezza” (lettera h), sia nella



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lettera g). In particolare, quanto al primo aspetto, si lamenta la eccessiva genericità della disposizione impugnata, che non precisa né quali provvedimenti verrebbero in rilievo, né quali sarebbero le “attività illecite” oggetto di comunicazione: da ciò deriverebbero incertezze ermeneutiche tali da generare ricadute applicative nell’ambito della legislazione di pubblica sicurezza, con conseguente interferenza nella disciplina statale che governa i provvedimenti di pubblica sicurezza e di polizia locale. Quanto al secondo aspetto, si deduce che la disposizione impugnata presuppone un obbligo generalizzato di comunicazione dei provvedimenti di pubblica sicurezza a carico delle Forze di polizia, ossia un nuovo obbligo di fare in capo all’amministrazione dello Stato, peraltro al di fuori di qualsivoglia modalità di accordo tra autorità statali e locali.

La Corte ritiene che le questioni non siano fondate.

La Corte premette che i due profili di censura convergono verso un oggetto unico, che costituisce l’aspetto centrale delle doglianze e che attiene alla disciplina delle forze di polizia dello Stato, rimessa alla competenza esclusiva del legislatore statale. Come la Corte ha già avuto modo di sottolineare (tra le altre, sentenza n. 170 del 2019, punto 5.4. del Considerato in diritto), tale disciplina è riconducibile, sotto l’aspetto organizzativo e del personale, alla materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato” di cui all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (v. anche sentenze n. 81 del 2017 e n. 89 del 2015) mentre, sotto il profilo funzionale, investe la materia “ordine pubblico e sicurezza” (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), oltre a quella “ordinamento penale” (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

I due parametri di competenza evocati dal ricorrente, pertanto, risultano inscindibilmente connessi, in quanto attinenti alla medesima disciplina, riguardata dal lato organizzativo e da quello funzionale.

Le doglianze muovono da un errato presupposto interpretativo. Si assume invero che, con la disposizione impugnata, il legislatore regionale abbia inteso introdurre un obbligo di comunicazione in capo alle forze di polizia dello Stato, chiamate a informare le competenti autorità locali circa l’adozione dei provvedimenti di pubblica sicurezza dai quali risulti la commissione di “attività illecite” collegate all’uso dell’alloggio di edilizia residenziale sociale. Ciò, al fine di consentire l’adozione del conseguente provvedimento di decadenza dall’assegnazione dell’alloggio stesso.

La disposizione impugnata, tuttavia, nella sua formulazione letterale, si limita a prescrivere che le attività illecite siano causa di decadenza ove risultanti da provvedimenti di pubblica sicurezza o della polizia locale. Nulla è precisato, invece, circa le modalità con le quali siffatti provvedimenti possano venire a conoscenza delle autorità locali titolari del potere di disporre la decadenza. Risulta evidente come, a tal fine, si evochi, sia pure implicitamente, il dovere di leale collaborazione che informa di sé, quale principio immanente delle forme di coordinamento previste dall’art. 118, terzo comma, Cost., i rapporti tra Stato e regioni in tema di ordine pubblico e sicurezza. Tale dovere è anche alla base del rinnovato impegno di Stato, regioni, province autonome ed enti locali di concorrere, ciascuno nell’ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all’attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali, come prescritto oggi, proprio in attuazione della richiamata previsione costituzionale, dall’art. 1, comma 2,



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, in legge 18 aprile 2017, n. 48. La leale collaborazione, che in tale quadro costituisce uno degli strumenti principali per realizzare la cosiddetta “sicurezza integrata”, comporta anche l’acquisizione e la reciproca comunicazione di informazioni rilevanti per la cura dei reciproci, e convergenti, interessi, attinenti ai diversi settori di intervento.

Del resto, secondo la giurisprudenza della Corte, “la mera acquisizione di elementi informativi non determina di per sé lesione di attribuzioni”, dovendosi ritenere, piuttosto, conforme al principio di leale collaborazione che lo Stato fornisca alle competenti strutture regionali, ovvero, se necessario, anche a quelle locali, i dati di cui sia in possesso (sentenza n. 327 del 2003; in precedenza, analogamente, sentenza n. 412 del 1994).

La disposizione regionale impugnata, pertanto, lungi dall’imporre un nuovo obbligo di fare in capo a organi dello Stato, si limita a considerare la possibilità, riconnettendovi la sanzione della decadenza dall’assegnazione dell’alloggio di edilizia economica sociale, che le competenti autorità locali siano informate dell’avvenuta adozione di provvedimenti della pubblica sicurezza dai quali risulti la commissione di attività illecite: come, del resto, normalmente accade nella prassi degli ordinari rapporti informativi che intercorrono tra le diramazioni territoriali delle forze di polizia e le autorità locali chiamate ad adottare, sulla base di apposita istruttoria, gli atti amministrativi consequenziali. E ciò ha fatto la Regione Umbria nell’ambito della cura di un settore di propria competenza, ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost., afferente alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica (sentenza n. 94 del 2007).

In definitiva, con la disposizione impugnata, la Regione non ha interferito con gli ambiti che funzionalmente ricadono nella cosiddetta “sicurezza primaria”, il cui nucleo essenziale è costituito dalla prevenzione e repressione dei reati (fra le altre la sentenza n. 236 del 2020) e che attengono al titolo di competenza statale esclusiva nella materia “ordine pubblico e sicurezza”; né si è indebitamente ingerita nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato”, parimenti riservata alla legislazione esclusiva statale, imponendo nuovi obblighi alle forze di polizia: obblighi, per quanto chiarito, in realtà inesistenti.

Resta poi rimessa alle autorità competenti la possibilità di pervenire alla conclusione di appositi accordi, al fine di regolare pattiziamente le forme di collaborazione e di comunicazione reciproca.

La strada dei protocolli d’intesa, invero, è suggerita dalla medesima legge reg. Umbria n. 15 del 2021, che ha provveduto, in parte qua, a innovare, anche sotto questa importante prospettiva, la legge relativa alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale sociale

Il nuovo art. 41-bis della legge reg. Umbria n. 23 del 2003, introdotto dall’art. 39, comma 1, della predetta legge reg. Umbria n. 15 del 2021, rubricato “Accertamento cause di decadenza”, demanda ai comuni e all’ATER regionale il compito di “assicurare forme di controllo costanti e coordinate sulla regolarità dell’uso degli alloggi assegnati”, con esplicito riferimento (tra le altre) anche alla causa di decadenza oggetto della presente questione. In tale prospettiva, il comma 2 aggiunge che, “per le finalità di cui al comma 1”, possono



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022


Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

essere “attivati protocolli d’intesa con [...] le Prefetture competenti per territorio al fine di assicurare azioni di controllo efficaci”.

Risulta, dunque, evidente che i menzionati protocolli d’intesa, che si inscrivono appieno nella cornice della cosiddetta sicurezza integrata, ai sensi del già richiamato d.l. n. 14 del 2017, ben potranno avere a oggetto le modalità di accertamento degli illeciti commessi negli alloggi di edilizia residenziale sociale, e quindi anche, a monte, le forme di comunicazione tra le forze di polizia dello Stato e la polizia locale o le altre autorità locali necessarie a rendere operativa la previsione della decadenza dall’assegnazione degli alloggi stessi.

La Corte quindi dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 35, comma 2, della legge della Regione Umbria 18 novembre 2021, n. 15, recante “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)”, promosse, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettere h) e g), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 1° e 2 dicembre 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

Sentenza: 14 settembre 2022, n. 217

Materia: Governo del territorio, edilizia, urbanistica

Parametri invocati: articolo 117, terzo comma della Costituzione, art. 3 e 117, primo, terzo, settimo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 7, legge regionale Veneto 30 giugno 2021, n. 19

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19 (Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo – “Veneto cantiere veloce”), che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio);
- inammissibili le altre questioni sollevate.

Estensore nota: Domenico Ferraro


Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Veneto n. 19 del 2021, che ha introdotto l'art. 93-bis nella l.r. Veneto 61/1985, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, nonché in riferimento agli articoli 3, 117, primo, terzo e settimo comma, Costituzione.

La disposizione regionale impugnata prevede, rispetto a due distinte fattispecie, altrettante definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili a fini edilizio-urbanistici.

Il comma 1 del citato art. 93-bis riguarda gli immobili che abbiano formato oggetto di variazioni non essenziali risalenti a epoca antecedente al 30 gennaio 1977 e stabilisce che, qualora detti immobili siano in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori delle variazioni non essenziali e siano dotati di certificato di abitabilità o agibilità, lo stato legittimo *“coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi”*.

Il successivo comma 2 attiene, invece, agli immobili realizzati in epoca anteriore al 1° settembre 1967 in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione, previste da eventuali piani regolatori: per tali ipotesi, la condizione di stato legittimo *“è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani,*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1° e 2 dicembre 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente”.

Con la prima questione viene contestato che la disposizione regionale impugnata esorbiterebbe dai limiti della competenza legislativa concorrente relativa alla materia *“governo del territorio”*, così violando l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto conterrebbe definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili radicalmente difformi rispetto a quelle previste dall’art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, ritenuto espressivo di un principio fondamentale della materia.

Con un secondo gruppo di censure, il Presidente del Consiglio dei ministri fa valere la violazione sempre dell’art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia *“governo del territorio”*, nonché degli articoli 3, 117, primo e settimo comma, Costituzione. In particolare, il ricorrente rileva che dallo *“stato legittimo”* dell’edificio, dipende, anche ai fini del rilascio di nuovi titoli edilizi, la qualificazione dell’immobile preesistente in termini di regolarità o abusività, pertanto, nell’introdurre parametri diversi da quelli previsti dalla legge statale per stabilire se un edificio è regolare o abusivo, la disposizione regionale impugnata, introdurrebbe elementi di difformità della normativa urbanistica ed edilizia nel contesto considerato, rispetto alla disciplina vigente nelle altre parti del territorio nazionale.

Nel merito, la questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all’art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia è fondata. La disposizione regionale impugnata afferisce all’urbanistica e all’edilizia e, pertanto, si ascrive, secondo la giurisprudenza della Corte, alla materia di legislazione concorrente *“governo del territorio”*, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 245, n. 124, n. 77, n. 64 e n. 2 del 2021, n. 70 del 2020, n. 290, n. 264, n. 175 e n. 2 del 2019, n. 68 del 2018, n. 232, n. 107, n. 84 e n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 272 del 2013, n. 303 del 2003). Relativamente a tale ambito, deve certamente condividersi l’assunto del ricorso, che ravvisa un principio fondamentale della materia nell’art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, introdotto dall’art. 10, comma 1, lettera d), numero 1), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120. L’articolo appena ricordato, dispone che: *“lo stato legittimo dell’immobile o dell’unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un’epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d’archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia”*. La previsione statale individua, in termini generali, la documentazione idonea ad attestare lo *“stato legittimo dell’immobile”*, definendo i tratti



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

di un paradigma le cui funzioni sono quelle di semplificare l'azione amministrativa nel settore edilizio, di agevolare i controlli pubblici sulla regolarità dell'attività edilizio-urbanistica e di assicurare la certezza nella circolazione dei diritti su beni immobili. Il contenuto prescrittivo di ampio respiro e le finalità generali perseguite dalla norma depongono a favore della sua qualifica in termini di principio fondamentale della materia, ciò che trova conferma nella sua stessa collocazione topografica nell'ambito delle "Disposizioni generali" del Titolo II della Parte I t.u. edilizia, dedicato ai "Titoli abilitativi".

I criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile rappresentano un principio fondamentale della materia, che richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Innanzitutto, prendendo le mosse dal comma 1 dell'art. 93-bis della l.r. Veneto 61/1985, deve constatarsi che quest'ultimo associa lo stato legittimo dell'immobile a un documento, il certificato di abitabilità o agibilità, che è ben diverso dal titolo abilitativo edilizio, richiesto dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia sul presupposto della sua obbligatorietà. E il titolo abilitativo era, in effetti, obbligatorio nel periodo e rispetto al tipo di intervento (le variazioni non essenziali), cui si riferisce la disposizione regionale. Sotto il primo profilo, il comma 1 della disposizione impugnata fissa al 29 gennaio 1977 il termine entro il quale si possono far valere le risultanze del certificato di abitabilità o di agibilità in luogo di quelle del titolo edilizio.

Senonché, già a far data dal 1° settembre 1967, in base all'art. 31 della legge n. 1150 del 1942, come modificato dall'art. 10 della legge n. 765 del 1967, chiunque intendesse, nell'ambito dell'intero territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, era tenuto a richiedere apposita licenza al sindaco. Con la legge n. 10 del 1977, il regime sanzionatorio è stato graduato secondo uno schema generale tuttora vigente: le opere eseguite in assenza di concessione o in totale difformità dalla stessa dovevano essere demolite a spese del proprietario o del costruttore (art. 15, terzo e ottavo comma); le opere invece realizzate in parziale difformità dovevano essere demolite a spese del concessionario, ma, ove non potessero essere rimosse senza pregiudizio per le parti conformi, il concessionario restava assoggettato a una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 15, undicesimo comma).

A tale graduazione sanzionatoria si è, successivamente, correlata la differenziazione tra variazioni essenziali e non essenziali, introdotta dagli articoli 7 e 8 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), di seguito trasfusi negli artt. 31 e 32 t.u. edilizia. In particolare, le variazioni essenziali vengono assoggettate al più severo regime sanzionatorio proprio della totale difformità, mentre quelle non essenziali restano ascritte al vizio della parziale difformità, correlato alle sanzioni stabilite, all'epoca, dall'art. 12 della legge n. 47 del 1985 e, di seguito, dall'art. 34 t.u. edilizia.

L'unica ipotesi in cui possono ritenersi regolari difformità esecutive rispetto a titoli abilitativi rilasciati in passato è quella delle cosiddette tolleranze costruttive, previste per la prima volta dall'art. 5, comma 2, lettera a), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, che aveva introdotto il comma 2-ter



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

nell'art. 34 t.u. edilizia, e di seguito disciplinate dal nuovo art. 34-bis t.u. edilizia (introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera p, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, con modificazioni, nella legge n. 120 del 2020). Quest'ultimo, in particolare, stabilisce che le tolleranze costruttive, ossia le difformità esecutive contenute nel limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo, non costituiscono violazioni edilizie (commi 1 e 2) e che, ove *“realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi [...] sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali”* (comma 3). Se ne inferisce con chiarezza che le difformità eccedenti la soglia del 2 per cento, ancorché risalenti nel tempo, restano variazioni non essenziali, che integrano una parziale difformità. Si aggiunga che, in linea con la legislazione statale, la stessa l.r. Veneto 61/1985, nella quale si colloca la disposizione impugnata, definisce, per un verso, all'art. 92, in attuazione dell'art. 32 t.u. edilizia, le variazioni non essenziali (per esclusione rispetto a quelle essenziali), evidenziandone i tratti tutt'altro che marginali. E, per un altro verso, al successivo art. 93, prevede che gli interventi realizzati in parziale difformità dal titolo comportino la demolizione della parte difforme oppure, nel caso in cui ciò non possa essere realizzato senza pregiudizio della parte conforme, l'assoggettamento a una sanzione amministrativa.

La Corte, a questo punto, evidenzia il contrasto dell'art. 93-bis, comma 1, della l.r. Veneto 61/1985 rispetto all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, là dove, con riferimento a fattispecie per le quali la norma statale richiede il titolo abilitativo edilizio, affida la dimostrazione dello stato legittimo dell'immobile al ben diverso documento costituito dal certificato di abitabilità o di agibilità. In particolare, se è certamente vero che, in base all'art. 221 del r.d. n. 1265 del 1934 (vigente nel periodo cui si riferisce la disposizione regionale), tale certificato doveva essere rilasciato solo dopo aver verificato che la costruzione fosse stata eseguita in conformità al progetto approvato, nondimeno, questo non giustifica che tale documento possa surrogarsi al titolo abilitativo edilizio.

Come più volte ha osservato la giurisprudenza amministrativa, la conformità edilizio-urbanistica costituisce presupposto indispensabile per il legittimo rilascio del certificato che oggi si definisce di agibilità, ma *“tale considerazione non può [...] essere strumentalmente piegata a ragionamenti del tutto speculativi e sillogistici al fine di affermare che il rilascio dei certificati di agibilità implica un giudizio (presupposto ed implicito) circa la natura non abusiva delle opere”*. *“Semmai, all'inverso, l'interprete si dovrebbe interrogare sulla legittimità di tali certificati, non già desumere dal rilascio di essi una qualità, la conformità edilizio-urbanistica, da essi indipendente e anzi presupposta”* (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 2 maggio 2017, n. 1996). E, infatti, non v'è necessaria identità di disciplina tra titolo abilitativo edilizio e certificato di agibilità, che sono collegati a presupposti diversi e danno vita a conseguenze disciplinari non sovrapponibili. In particolare, *“il certificato di agibilità ha la funzione di accertare che l'immobile al quale si riferisce è stato realizzato nel rispetto delle norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti (come espressamente recita l'art. 24 del Testo unico dell'edilizia), mentre il rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche è oggetto della specifica funzione del titolo edilizio. Il che comporta che i diversi piani ben possano convivere sia nella*



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

forma fisiologica della conformità dell'edificio ad entrambe le tipologie normative, sia in quella patologica di una loro divergenza" (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 26 agosto 2014, n. 4309).

Nello stesso senso, sentenze 24 aprile 2018, n. 2456, 22 marzo 2014, n. 1220, nonché sezione quinta, decisione 4 febbraio 2004, n. 365). Sulla base della ricostruzione, la Corte conclude nel senso dell'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Veneto 19/2021, che ha introdotto l'art. 93-bis, comma 1, nella l.r. Veneto 61/1985. Il comma 2 della medesima disposizione, presenta anch'esso discrasie rispetto ai principi enunciati nell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia.

Tale comma, nel regolare gli immobili realizzati, in epoca antecedente al 1° settembre 1967, in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori, dispone che la condizione di stato legittimo sia attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, mentre viene esclusa l'efficacia dell'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente.

La norma, nel dissociare lo stato legittimo dell'immobile dal titolo abilitativo edilizio, apparentemente si correla al secondo periodo dell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, che esclude, ai fini dello stato legittimo, la necessità di tale documentazione per il periodo in cui il titolo edilizio non era obbligatorio. E, in effetti, prima della legge n. 765 del 1967, entrata in vigore proprio il 1° settembre 1967, l'art. 31 della legge 1150/1942 imponeva in via generale la licenza di costruzione solo nei centri abitati e, per i comuni dotati di un piano regolatore generale, nelle zone di espansione esterne a essi. Sennonché, pure al di fuori dei centri abitati e delle zone di espansione, nonché prima della legge 1150/1942, la necessità di un titolo abilitativo edilizio veniva, a ben vedere, disposta anche da altre fonti.

Anzitutto, per gli immobili realizzati in comuni ricadenti in zone sismiche, l'obbligo era sancito a livello di fonte primaria dal regio decreto-legge 25 marzo 1935, n. 640 (Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti) e dal regio decreto-legge 22 novembre 1937, n. 2105 (Norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti), il cui Allegato comprendeva alcune province della Regione Veneto. Inoltre, l'obbligo di previa autorizzazione alla costruzione poteva essere disposto dal regolamento edilizio comunale, emanato in esecuzione della potestà regolamentare attribuita ai comuni nella materia edilizia dai testi unici della legge comunale e provinciale susseguiti nel tempo: regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921 (Che approva il testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 21 maggio 1908, n. 269 (Che approva l'annesso testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148 (È approvato l'annesso nuovo testo unico della legge comunale e provinciale).

Se ne desume, dunque, che, prima della data indicata nel comma 2 della disposizione regionale impugnata, vi erano comuni nei quali era obbligatorio munirsi di un titolo abilitativo edilizio, sia sulla base di fonti primarie riferite a territori sismici, sia sulla base di fonti non primarie, che però attingevano la loro legittimazione dalla fonte primaria attributiva del potere regolamentare. Ne discende che anche il comma 2 dell'art. 93-bis



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 1° e 2 dicembre 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

compromette le funzioni che la norma statale interposta attribuisce all'attestazione dello stato legittimo, finendo addirittura con l'incidere su titoli abilitativi edilizi pienamente validi ed efficaci. La Corte conclude che l'art. 7 della l.r. Veneto 19/ 2021, che ha introdotto l'art. 93-bis nella l.r. Veneto 61/1985, è costituzionalmente illegittimo, per contrasto con i principi fondamentali della materia "*governo del territorio*" dettati dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia.