

Sentenza: 23 gennaio 2018 n. 68

Materia: governo del territorio, ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 9, 42, 97, 117, primo comma, secondo comma, lett. e), l), m), p) e s), e terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 12 della direttiva 96/82/CE (Direttiva del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose) e all'art. 13 della direttiva 2012/18/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio).

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, commi 2 e 3; dell'art. 7, comma 1, lett. b), d), g), m) ed n); art. 8, (recte: comma 1, lett. b), e comma 3); art. 9, comma 4; art. 10, comma 1; art. 11, comma 1, lett. d); art. 13 (recte: commi 1, 4 e 5); art. 15, commi 1 e 5; art. 16, commi 4 e 5; art. 17; art. 19; art. 21; art. 18, commi 4, 5, 6, 7, 8 e 9; art. 28, comma 10; art. 56, comma 3; art. 32, comma 4; art. 49, comma 2, lett. a); art. 51, comma 6; art. 79, comma 3; art. 56, comma 14; art. 54 (recte: comma 4); art. 59, comma 3; art. 64, comma 1; art. 95, comma 4; art. 118, comma 1, lett. e) ed i), comma 2, lett. e) ed h), e comma 3, lett. e); art. 140, commi 11 e 12; art. 124; art. 141, comma 2; art. 142, comma 1; art. 147; dell'art. 155; dell'art. 151, commi 2 e 4; dell'art. 154, commi 1 e 3; dell'art. 206, comma 1; art. 215, commi 5 e 12; art. 243, comma 1; dell'art. 250, comma 1, lett. a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201 (recte: commi 3 e 4), 202 (recte: comma 1) e 208; art. 258; e art. 264, commi 13, 14 e 16 della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate)

Esito: 1) illegittimità costituzionale degli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, l.r. 1/2015 nella parte in cui stabiliscono che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei Comuni siti in zone sismiche; 2) illeg. cost. art. 59, comma 3, l.r. 1/2015; 3) illeg. cost. art. 118, comma 1, lett. e), l.r. 1/2015, nella parte in cui non prevede che le «opere interne alle unità immobiliari di cui all'art. 7, comma 1, lettera g)», siano sottoposte alla comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA); 4) illeg. cost. artt. 147 e 155 e art. 118, comma 2, lett. h), l.r. 1/2015, quest'ultimo nel testo impugnato e nel testo vigente a seguito delle modifiche apportate dall'art. 26, comma 7, l.r. Umbria 13/2016; 5) illeg. cost. art. 250, comma 1, lett. a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201, commi 3 e 4; 202, comma 1, e 208, l.r. 1/2015; 6) illeg. cost. artt. 258 e 264, comma 13, l.r. 1/2015; 7) illeg. cost. art. 264, commi 14 e 16, l.r. 1/2015; 8) non fondatezza della questione di leg. cost. art. 13, comma 1, l.r. 1/2015; 9) non fondatezza della questione di leg. cost. art. 13, commi 4 e 5, l.r. 1/2015; 10) non fondatezza della questione di leg. cost. artt. 16, commi 4 e 5; 17 e 19 l.r. 1/2015; 11) non fondatezza della questione di leg. cost. art. 56, comma 14, l.r. 1/2015; 12) non fondatezza della questione di leg. cost. art. 206, comma 1, l.r. 1/2015;) estinzione del processo relativamente alle questioni di leg. cost. relativamente alle seguenti disposizioni della l.r. 1/2015: . art. 1, commi 2 e 3;

art. 7, comma 1, lett. b), d), g), m) ed n); art. 8, comma 1, lett. b), e comma 3; art. 9, comma 4; art. 10, comma 1; art. 11, comma 1, lett. d); art. 15, commi 1 e 5; art. 18, commi 4, 5, 6, 7, 8 e 9; art. 21; art. 32, comma 4; art. 49, comma 2, lett. a); art. 51, comma 6; art. 54, comma 4; art. 59, comma 3; art. 64, comma 1; art. 79, comma 3; art. 95, comma 4; art. 118, comma 1, lett. i), comma 2, lett. e), e comma 3, lett. e); art. 124; art. 140, commi 11 e 12; art. 141, comma 2; art. 142, comma 1; art. 151, commi 2 e 4; art. 154, commi 1 e 3; art. 215, commi 5 e 12; art. 243, comma 1.

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della l.r. Umbria 1/2015 in materia di governo del territorio. Successivamente all'introduzione del giudizio, è entrata in vigore la l.r. 13/2016, che ha apportato modifiche a molte delle disposizioni impuginate. Il Consiglio dei ministri, rilevato il venir meno di alcune delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso, ha deliberato la rinuncia parziale all'impugnazione della l.r. 1/2015, con riferimento alle seguenti disposizioni: art. 1, commi 2 e 3; art. 7, comma 1, lett. b), d), g) m) e n); art. 8 (recte: comma 1, lett. b), e comma 3; art. 9, comma 4; art. 10; art.11; art. 15; art. 18, comma 4; art. 32, comma 4; art. 49, comma 2, lett. a); art. 51, comma 6; art. 54 (recte: comma 4); art. 79, comma 3; art. 64, comma 1; art. 95, comma 4; art. 118, comma 1, lett. i), comma 2, lett. e), e comma 3, lett. e); art. 124; art. 140, commi 11 e 12; art. 141, comma 2; art. 142, comma 1; art. 151, commi 2 e 4; art. 154, commi 1 e 3; art. 215, commi 5 e 12; e art. 243, comma 1.

Nella medesima delibera, il Consiglio dei ministri ha, inoltre, dichiarato la permanenza dei motivi di impugnativa con riferimento agli artt. 13 (commi 1, 4 e 5), 16 (commi 4 e 5), 17, 19, 28 (comma 10), 56 (comma 14), 59 (comma 3), 118, comma 1, lettera e) e comma 2, lett.h), 147, 155, 206 (comma 1), 250 (comma 1, lett. a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201, commi 3 e 4, 202, comma 1, e 208), 258 e 264 (commi 13, 14 e 16) l.r. Umbria 1/2015.

La Corte dichiara il processo estinto con riguardo a tutte le disposizioni non comprese fra quelle rispetto alle quali il Consiglio dei ministri ha affermato che permangono ancora validi i motivi di impugnativa di cui alla delibera di promovimento del ricorso. L'estinzione del processo è inoltre dichiarata con riguardo agli artt. 18, commi da 5 a 9, 21 e 124 (per quanto riguarda l'art. 18, commi da 5 a 9, sebbene nell'atto di rinuncia parziale tali commi non siano stati espressamente evocati, non essendo indicati fra le disposizioni per cui permangono motivi di impugnativa, la rinuncia va estesa anche a tali disposizioni; idem per gli artt. 21 124).

La Corte passa poi ad esaminare nel merito le questioni relative alle disposizioni regionali per le quali permangono i motivi di impugnativa del ricorrente.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 13, comma 1, l.r. 1/2015 nella parte in cui limita la pianificazione paesaggistica congiunta con il Ministero «ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lett. b), c) e d) del d.lgs. 42/2004». Secondo il ricorrente, tale scelta, anche se formalmente legittima, sarebbe in contrasto con le migliori pratiche amministrative finora seguite da alcune Regioni, che hanno esteso la pianificazione congiunta all'intero territorio regionale, anche al fine di una maggiore coerenza con la Convenzione europea sul paesaggio (Firenze, 2000). Inoltre,

la limitazione della “copianificazione” alle sole aree territoriali coperte da vincolo indebolirebbe la visione strategica del piano paesaggistico regionale (PPR) e lo renderebbe oggettivamente dipendente dalle scelte strategiche orientate prevalentemente allo sviluppo di cui al piano strategico territoriale (PST), con invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e in contrasto con il principio di prevalenza gerarchica degli strumenti di pianificazione, stabilito dal legislatore statale, e con i valori paesaggistici costituzionalmente protetti.

Ad avviso della Corte la questione non è fondata. L’art. 13 l.r. 1/2015, infatti, nell’individuare l’ambito della pianificazione paesaggistica congiunta, ripete, testualmente, l’art. 135 del d.lgs. n. 42/2004 che impone la pianificazione congiunta solo con riferimento ai beni paesaggistici di cui all’art. 143, comma 1, lett. b), c) e d), nelle forme previste dallo stesso art. 143. Al di fuori di queste ipotesi, l’art. 143 stabilisce, al comma 2, che le Regioni e gli organi statali competenti «possono», non devono, «stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici». La scelta operata dal legislatore regionale di prevedere la pianificazione congiunta nei soli casi in cui è prevista nel codice dei beni culturali è, pertanto, in linea con la disciplina statale e non determina alcuna violazione né della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente né dei principi fondamentali in materia di governo del territorio. La normativa statale, in particolare, non vincola le Regioni a coinvolgere i competenti organi statali» (sent. 308/2013) nella pianificazione paesaggistica del restante territorio regionale, ma si limita ad attribuire alle Regioni una facoltà di scelta in ordine all’eventuale estensione della pianificazione territoriale congiunta ad altri ambiti del territorio regionale.

Dunque seppur alcune Regioni hanno esercitato tale facoltà, non si deve ritenere che le loro “migliori pratiche amministrative” possano assurgere a parametro di valutazione della legittimità costituzionale della normativa regionale denunciata, neanche sulla base della loro asserita maggiore coerenza con la Convenzione europea sul paesaggio, che non incide sul riparto delle competenze fra lo Stato e le Regioni e si limita a vincolare lo Stato sottoscrittore ad adottare misure volte a tutelare il paesaggio.

Ugualmente appare priva di fondamento la pretesa violazione del principio di superiorità gerarchica della pianificazione paesaggistica rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale, con conseguente lesione dei valori paesaggistici costituzionalmente protetti. Il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione territoriale previsti dalle normative di settore, di cui all’art. 145, comma 3, d.lgs. 42/2004 del 2004, costituisce espressione del valore prevalente della tutela del paesaggio (sent. 11/2016). Tale valore, tuttavia, non può ritenersi contraddetto in assenza di esplicite indicazioni contenute in leggi regionali di segno contrastante.

Per cui, nel caso di specie, la mancata estensione della pianificazione paesaggistica congiunta all’intero territorio regionale, in conformità alla disciplina statale, non incide in alcun modo sul principio di prevalenza di tale pianificazione, che, anzi, è espressamente recepito dal legislatore regionale all’art. 14, comma 1, lett. f), l.r. 1/2015. La Corte rigetta dunque le censure di illegittimità costituzionale proposte nei confronti dell’art. 13, comma 1, l.r. 1/2015.

Anche con riferimento all’art. 13, commi 4 e 5, nella parte in cui disciplina il procedimento di approvazione regionale del PPR, la questione viene dichiarata non fondata. Secondo il ricorrente, tale articolo non assicurerebbe la necessaria compartecipazione paritetica del Ministero nell’approvazione sostanziale dei contenuti

del nuovo piano paesaggistico, vanificando il principio dell'elaborazione congiunta, in contrasto con l'art. 143, comma 2, d.lgs. 42/2004 e quindi in violazione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Sotto il profilo dei vincoli derivanti dall'obbligo di pianificazione congiunta di cui all'art. 135 d.lgs. 42/2004, la Corte rileva che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica è un valore imprescindibile, inderogabile dalle regioni, perché volto stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici su tutto il territorio nazionale (sent. 64/2015 e 197/2014). In questa prospettiva, l'art. 143 definisce il procedimento di pianificazione congiunta che risulta rispettato dalla norma regionale impugnata, sia nella fase di "preadozione" da parte della Giunta regionale, del progetto di PPR, sia nella fase di "postadozione". La norma regionale, peraltro, al comma 5 prevede espressamente che l'Assemblea legislativa approva il PPR nel rispetto degli artt. 135 e 143 del d.lgs. 42/2004. Conseguentemente vengono rigettate le censure di illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 4 e 5, l.r. 1/2015.

Sono, poi, denunciati gli artt. 16, commi 4 e 5, 17 e 19 nella parte in cui disciplinano il contenuto del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e i rapporti di questo strumento urbanistico con il piano regolatore generale.

Secondo il ricorrente, tali disposizioni, nel ridurre drasticamente il contenuto del PTCP rispetto al d.lgs. 267/2000, in favore di altri strumenti di pianificazione, come ad esempio il piano regolatore generale dei Comuni (PRG), non solo si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio, ma inciderebbero anche sulla disciplina di una funzione fondamentale attribuita dallo Stato alla competenza delle Province, con l'art. 1, comma 85, lettera a), della l. 56/2014, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

Ad avviso della Corte la questione è priva di fondamento. L'art. 20 del d.lgs. 267/2000, nel definire i compiti di programmazione della Provincia, dispone al comma 2 che la Provincia, predispose ed adotta il PTCP che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e ne identifica alcuni contenuti necessari.

Tale competenza è stata poi confermata dalla l. 56/2014, che, all'art. 1, comma 85, ha ridefinito i compiti delle Province quali enti con funzioni di area vasta, e, fra le funzioni fondamentali di tali enti, ha individuato, alla lett.a), proprio la «pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza».

Le norme regionali impuginate si inseriscono in questo contesto normativo, dandovi attuazione. In particolare, gli artt. da 16 a 19, dedicati alla pianificazione d'area vasta, trovano le loro premesse nell'art. 4 che qualifica il PTCP quale strumento della pianificazione territoriale e urbanistica tra più comuni e di area vasta, di dimensione strategica, programmatica e regolativa. L'art. 16 statuisce poi che le Province, con il PTCP raccordano e coordinano i diversi piani sovracomunali (comma 4, lett.a), promuovono azioni di raccordo tra le pianificazioni dei comuni con particolare riferimento a quelli i cui territori presentano un'elevata continuità morfologica o funzionale (comma 4, lett. c), esercitano le funzioni per attuare la perequazione territoriale e la compartecipazione tra i comuni (comma 4, lett. d), infine promuovono il coordinamento con le province ed i comuni contermini ai fini dell'integrazione delle rispettive politiche territoriali (comma 5), nell'ambito di indirizzi generali di assetto del territorio ad esse assegnati dall'art. 20 del d.lgs. n. 267 del 2000. Anche con riferimento

ai contenuti del PTCP di cui all'art. 20, la normativa regionale denunciata non solo non li ridimensiona, ma sostanzialmente li ribadisce (cfr. art. 17 l.r. 1/2015).

Inoltre, secondo la Corte, la normativa regionale non sottrae alla provincia il compito di accertare la compatibilità degli strumenti urbanistici comunali con il PTCP previsto dall'art. 20, comma 5, d.lgs. 267/2000. Infatti, posto che l'art. 19 conferma l'obbligo dei Comuni di adeguare i propri strumenti urbanistici al PTCP, il compito di verifica è previsto dall'art. 29, che stabilisce che la Provincia verifichi i contenuti del PRG, parte strutturale, rispetto alle normative di settore e alla pianificazione sovracomunale, in vista dell'approvazione del PRG in sede di Conferenza istituzionale tra enti. Anche le censure promosse nei confronti degli artt. 16, commi 4 e 5, 17 e 19 sono dunque rigettate.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 28, comma 10, e l'art. 56, comma 3, l.r. 1/2015 nella parte in cui, rispettivamente, il primo attribuisce al Comune, in sede di adozione del PRG, il compito di esprimere il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare, di cui all'art. 89 del d.P.R. 380/2001 (c. d. Testo unico in materia edilizia); il secondo stabilisce che lo sportello unico delle attività produttive ed edilizie (SUAPE) acquisisca direttamente «i pareri che debbono essere resi dagli uffici comunali, necessari ai fini dell'approvazione del piano attuativo compreso il parere in materia sismica, idraulica ed idrogeologica, da esprimere con le modalità di cui all'articolo 112, comma 4, lettera d)». Tali disposizioni sarebbero in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio e di protezione civile di cui all'art. 89 d.lgs. 380/2001, che prevede che il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare deve essere richiesto al «competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione [...]» (comma 1).

La Corte ritiene la questione fondata in quanto l'art. 89 si pone come norma di principio in materia non solo di governo del territorio, ma anche di protezione civile, poiché volta ad assicurare la tutela dell'incolumità pubblica (fra le altre, sent. n. 167/2014). Essa, pertanto, si impone al legislatore regionale nella parte in cui prescrive a tutti i Comuni, per la realizzazione degli interventi edilizi in zone sismiche, di richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati. Tale norma riveste una posizione "fondante" in considerazione della rilevanza del bene protetto, che "involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali" (sent. 167/2014). Le disposizioni regionali impugnate di cui agli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, pertanto, nella parte in cui assegnano ai Comuni, piuttosto che al competente ufficio tecnico regionale, il compito di rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei Comuni siti in zone sismiche, si pongono in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 89 d.P.R. 380/2001, con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale delle stesse.

Il ricorrente impugna l'art. 56, comma 14, l.r. 1/2015, nella parte in cui disciplina l'adozione e l'approvazione del piano attuativo, senza prevedere la partecipazione al medesimo procedimento degli organi ministeriali. Tale norma sarebbe in contrasto sia con gli artt. 145, comma 5, e 146, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, che impongono la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento, sia con gli artt. 16 e 28 della l. 1150/1942 (Legge urbanistica), in quanto abolirebbe il parere preventivo del soprintendente sugli strumenti attuativi (piani particolareggiati e lottizzazione delle

aree). Tale parere si distinguerebbe, infatti, dall'autorizzazione paesaggistica, prescritta dal medesimo art. 146 d.lgs. n. 42 del 2004 in riferimento al singolo intervento e quindi a seguito della pianificazione attuativa.

Sotto questo profilo la Corte ritiene la questione priva di fondamento in quanto la norma regionale prescrive che, con riguardo agli interventi nelle zone vincolate, il Comune debba richiedere alla soprintendenza dapprima un parere sul piano attuativo, con esclusivo riguardo alle opere di urbanizzazione e infrastrutturali ivi programmate, al fine di verificare la compatibilità del programma con l'interesse paesaggistico, e successivamente un parere preliminare al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, inerente alla realizzazione dei singoli interventi edilizi rientranti nell'ambito del piano e pertanto la previsione si pone in linea con quanto prescritto dalla normativa statale in materia.

Ulteriore norma denunciata è l'art. 59, comma 3, nella parte in cui consente gli interventi edilizi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, nonché di ristrutturazione edilizia, nelle aree in cui non siano state attuate le previsioni degli strumenti urbanistici generali, anche a mezzo di piano attuativo, presupposto per l'edificazione, e stabilisce che tali interventi possano comportare anche la modifica della destinazione d'uso in atto in un edificio esistente, purché la nuova destinazione risulti compatibile con le previsioni dello strumento urbanistico generale.

Tale norma secondo il ricorrente sarebbe in contrasto con la normativa statale di principio di cui all'art. 9 TUE, che limita la possibilità di mutare la destinazione d'uso e, in ogni caso, non consente gli interventi previsti dalla norma regionale impugnata.

Il giudice delle leggi ritiene la questione fondata, in quanto l'art. 9 è da intendersi come principio fondamentale della materia (sent. n. 87/2017), in ragione della sua peculiare funzione, che consiste nell'«impedire, tramite l'applicazione di standard legali, una incontrollata espansione edilizia in caso di “vuoti urbanistici”, suscettibile di compromettere l'ordinato (futuro) governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo nazionale, a garanzia di valori di chiaro rilievo costituzionale». La medesima funzione e, dunque, la stessa natura di norma di principio, deve essere ascritta anche al comma 2 dell'art. 9 d.P.R. 380/2001, là dove individua e delimita la tipologia di interventi edilizi realizzabili in assenza di piani attuativi, che siano qualificati dagli strumenti urbanistici generali come presupposto necessario per l'edificazione. Conseguentemente viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 59, comma 3, in quanto non limita gli interventi edilizi consentiti in assenza di piano attuativo a quelli individuati dall'art. 9, comma 2, d.P.R. 380/2001.

Con riferimento all'art. 118, comma 1, lett. e), l.r. 1/2015 nella parte in cui annovera tra gli interventi di attività edilizia libera le «opere interne alle unità immobiliari di cui all'art. 7, comma 1, lett. g)», il ricorrente sostiene che contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di governo del territorio, di cui all'art. 6, comma 2, lett. a), e comma 4, d.P.R. 380/2001, che assoggetta a comunicazione di inizio lavori cosiddetta “asseverata” (CILA) «gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lett. b), compresa l'apertura di porte interne e lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio».

La questione è fondata, in quanto secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente "governo del territorio" e vincola dunque la legislazione regionale di dettaglio (sent. n. 282/2016, ent.

nn. 49 e 231 del 2016). Pertanto, «pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia» (sentenza n. 231 del 2016). La norma regionale impugnata viene dunque dichiarata illegittima per contrasto con la normativa statale che assoggetta la stessa tipologia di interventi a CILA.

Sono, inoltre, impugnati gli artt. 147, 155 e 118, comma 2, lettera h), l.r. 1/2015, nella parte in cui disciplinano i mutamenti di destinazione d'uso, per violazione degli artt. 3, 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost. Tali disposizioni, nella parte in cui definiscono gli interventi di mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante e identificano i titoli abilitativi necessari e le sanzioni da irrogare nel caso di violazione del prescritto regime, si porrebbero in contrasto con la normativa statale che contiene i principi fondamentali in materia di governo del territorio ed inciderebbero nell'ambito di applicazione delle sanzioni amministrative, civili e penali previste dal d.P.R. 380/2001 (agli artt. 33, 36, 37 e 44), con conseguente invasione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e in violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Peraltro, la modifica successivamente apportata all'art. 118, comma 2, lett. h), secondo la Corte, non ha inciso sulla portata prescrittiva, né sul tenore letterale della disposizione medesima.

La questione viene ritenuta fondata. Le norme regionali impuginate dettano la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli edifici, identificandone le tipologie, individuando i relativi titoli abilitativi richiesti e le connesse sanzioni. Anche per tale operazione, assimilabile alla classificazione delle categorie di interventi edilizi o urbanistici, valgono le indicazioni della Corte espresse in riferimento alla disciplina del governo del territorio, per cui «sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali (sent. 309 del 2011), sicché la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato (sent. 102 e 139 del 2013)» (sent. 259/2014). Lo spazio di intervento che residua al legislatore regionale è quello di «esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali», a condizione, però, che tale esemplificazione sia «coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia» (sentenza n. 49 del 2016).

La Corte passa dunque a verificare se, nella specie, sussista una tale coerenza e analizza a tal proposito l'art. 23-ter d.P.R. 380/2001, che definisce come mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile ad una diversa categoria funzionale e identifica cinque categorie funzionali (residenziale; turistico-ricettiva; produttiva e direzionale; commerciale; rurale).

Con riferimento alla normativa regionale, l'art. 155, comma 3, l.r. 1/2015, dopo aver definito i mutamenti della destinazione d'uso di edifici, in conformità alla normativa statale, individua poi le categorie funzionali, definendone soltanto tre (residenziale; produttiva, compresa quella agricola; attività di servizi) e indicando al comma 4 i titoli abilitativi richiesti. L'art. 118, comma 2, lettera h), stabilisce, infine, che gli eventuali mutamenti di attività tra le destinazioni d'uso consentite all'interno delle richiamate tre

categorie sono eseguiti senza titolo abilitativo, previa comunicazione al Comune competente prima dell'inizio dei lavori o delle attività.

Dall'esame congiunto delle normative statale e regionale risulta dunque con chiarezza che la normativa regionale impugnata, non solo non si rivela coerente con le definizioni contenute nel TUE, ma si pone in contrasto con le stesse e quindi con i principi fondamentali espressi da quest'ultimo. In particolare, l'accorpamento delle categorie funzionali determina l'esclusione della "rilevanza urbanistica" dei mutamenti di destinazione d'uso interni alle categorie funzionali accorpate e, quindi, della loro assoggettabilità a titoli abilitativi, in contrasto con la normativa statale di principio e con conseguente incisione dell'ambito di applicazione delle sanzioni previste dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di «ordinamento civile e penale», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. Con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 147, 155 e 118, comma 2, lettera h), l. r. 1/2015.

È inoltre impugnato l'art. 206, comma 1, nella parte in cui prevede che per tutti i lavori di nuova costruzione, di ampliamento e di sopraelevazione e per i lavori di manutenzione straordinaria, di restauro, di risanamento e ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente, che compromettano la sicurezza statica della costruzione o riguardino le strutture o alterino l'entità e/o la distribuzione dei carichi, effettuati nelle zone ad alta, media e bassa sismicità, sia sufficiente il certificato di collaudo statico o una attestazione del direttore dei lavori. Secondo il ricorrente, tale norma si porrebbe in contrasto con l'art. 62 TUE, che richiede il certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni, al fine di garantire la sicurezza delle costruzioni in zone sismiche, in armonia con l'obiettivo di soddisfare un'esigenza unitaria di sicurezza, non derogabile.

Per la Corte, la questione non è fondata. In linea con la costante giurisprudenza costituzionale, le disposizioni di leggi regionali che intervengono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all'ambito materiale del "governo del territorio", nonché a quello relativo alla "protezione civile", per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica (cfr. sent. n. 167/2014). A tal proposito la Corte ha anche affermato che le disposizioni contenute nel TUE che prevedono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico assurgono a principio fondamentale della materia (sentt. 60/2017, 282/2016, 300/2013).

Nel caso in esame viene in rilievo l'art. 62 del d.P.R. 380/2001, che, al fine di garantire il rispetto delle norme tecniche specifiche per le costruzioni in zone sismiche prescrive che l'attestazione di agibilità, di cui all'art. 24, comma 1, è condizionata «all'esibizione di un certificato da rilasciarsi dall'ufficio tecnico della regione, che attesti la perfetta rispondenza dell'opera eseguita alle norme del capo quarto». L'art. 3 d.lgs. 222/2016 è poi intervenuto nella materia al fine di introdurre una semplificazione nella materia ed ha sostituito l'art. 24 d.P.R. 380/2001, prevedendo che ai fini del rilascio del certificato di agibilità, è sufficiente «il certificato di collaudo statico di cui all'articolo 67 ovvero, per gli interventi di cui al comma 8-bis del medesimo articolo, dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori». Con la conseguenza che non è più richiesto, quindi, il «certificato del competente ufficio tecnico della regione, di cui all'articolo 62, attestante la conformità delle opere eseguite nelle zone sismiche alle disposizioni di cui al capo IV della parte I», poiché tale conformità è già verificata in sede di rilascio del

certificato di collaudo statico. Anche l'art. 67 TUE è stato modificato, prevedendo al comma 7 che il deposito del certificato di collaudo statico equivale al certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni previsto dall'articolo 62. Le modifiche apportate dal d.lgs.222/2016 al d.P.R. 380/2001 hanno, dunque, comportato una nuova declinazione del principio fondamentale stabilito dal legislatore statale, in armonia con la normativa regionale oggetto di impugnazione, eliminando il contrasto, nel segno della semplificazione amministrativa, con conseguente dichiarazione di non fondatezza della questione proposta.

Un'ulteriore questione di legittimità costituzionale è posta nei confronti dell'art. 250, comma 1, lett. a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201 (commi 3 e 4), 202 (comma 1) e 208 l.r. 1/2015, nella parte in cui consente alla Giunta regionale, con proprio atto, di sottrarre tipologie di interventi edilizi all'applicazione della normativa sismica e quindi anche all'autorizzazione sismica di cui al d.P.R. 380/2001.

La questione è fondata. Anche in questo caso siamo nell'ambito delle materie governo del territorio e protezione civile, in cui spetta allo Stato fissare i principi fondamentali. Sul punto si registra un costante orientamento del giudice delle leggi per cui costituiscono principi fondamentali delle materie in oggetto le disposizioni di cui al Capo IV della Parte II del TUE, che prevedono adempimenti procedurali, quando questi ultimi rispondano a esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico» (sent.282/2016), come nel caso dell'autorizzazione sismica, prevista dall'art. 94 d.P.R. 380/2001. Proprio in considerazione della necessità di garantire «una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico» (sent. n. 232/2017) sull'intero territorio nazionale, la Corte ha altresì precisato che « [e]ventuali deroghe al d.P.R. n. 380 del 2001 per interventi edilizi in zone sismiche possono essere previste solo con disposizioni statali» (sent. 300/2013) e ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali volte a esentare taluni interventi edilizi in zone sismiche dagli adempimenti prescritti dal TUE, in difformità rispetto alle indicazioni del legislatore statale.nel caso di specie, l'art. 250 l.r. 1/2015, attribuendo alla Giunta regionale il potere di individuare categorie di interventi escluse dall'applicazione delle norme tecniche corrispondenti a quelle previste dal Capo IV della Parte II del TUE, detta una disciplina derogatoria, ponendosi in contrasto con le norme del TUE che assurgono a livello di principi fondamentali della materia, quale quello delle vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico.

Sono, poi, impugnati l'art. 258 e, in via consequenziale, l'art. 264, comma 13, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost.

Secondo la difesa statale, la disciplina in oggetto sostanzialmente introdurrebbe un'ipotesi di condono edilizio straordinario, non previsto dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui al TUE (in particolare con l'art. 36) e con le disposizioni statali in materia di ordinamento civile e penale.

In linea preliminare, la Corte rileva che sia l'art. 258 che il comma 13 dell'art. 264 sono stati abrogati dall'art. 49 e dall'art. 51, comma 2, l.r. Umbria 13/2016, ma ciò nonostante, nel caso di specie, non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, in quanto le norme abrogate sono rimaste in vigore per un arco temporale rilevante, durante il quale non vi è alcuna prova che non siano state applicate.

La Corte passa poi ad esaminare la questione, dichiarandola fondata.

Le disposizioni regionali impugnate si inseriscono nell'ambito di una serie di norme speciali per le aree terremotate e disciplinano il recupero urbanistico-edilizio di alcuni edifici, non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici. Di tali edifici si impone ai Comuni che sia fatto il censimento; entro novanta giorni dal censimento, i Comuni possono poi adottare apposita variante allo strumento urbanistico generale, finalizzata al recupero e alla riqualificazione delle aree degli edifici interessati. Entro e non oltre trenta giorni dalla data di pubblicazione nel BUR della variante, si prescrive, poi, al proprietario di presentare al Comune la richiesta per il titolo abilitativo a sanatoria, che viene rilasciato a seguito del mero «accertamento della conformità alle previsioni della variante approvata ai sensi del presente articolo» (comma 8).

Tale ultima previsione si raccorda, poi, con quanto previsto dall'art. 264, che al comma 13, dispone che «I titoli abilitativi relativi alle istanze di condono edilizio sono rilasciati previa acquisizione dei pareri per interventi nelle aree sottoposte a vincolo imposti da leggi statali e regionali vigenti al momento della presentazione delle istanze medesime [...]». Tale disposizione, essendo volta a sanare opere non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, secondo la Corte finisce per introdurre un condono edilizio straordinario, diverso dall'accertamento di conformità di cui all'art. 36 d.P.R. 380/2001, che prescrive, ai fini del rilascio del permesso in sanatoria per interventi edilizi realizzati in assenza di titolo o in difformità da esso, l'accertamento della conformità degli stessi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi, sia al momento della presentazione della domanda. L'art. 258 l.r. 1/2015 ha a oggetto edifici «realizzati prima del 31 dicembre 2000» espressamente riconosciuti come «non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici» (comma 1) vigenti al momento della loro realizzazione, e dispone che, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, è sufficiente l'«accertamento della conformità alle previsioni della variante approvata ai sensi del presente articolo» (comma 8). Secondo la Corte 'istituto dell'accertamento di conformità, espressione di un principio fondamentale nella materia governo del territorio (cfr. sent. 107/2017), si distingue dal condono edilizio, in quanto «fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali», laddove il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia» (sent. 50/2017). L'accertamento di conformità è, infatti, «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sent. 101/2013).

Quanto alla possibilità per le Regioni di introdurre un condono extra ordinem, la Corte ha costantemente escluso tale possibilità in considerazione delle caratteristiche del condono (sent. 232 e 73 del 2017), caratterizzato dalla volontà dello Stato di intervenire in via straordinaria sul piano della esenzione dalla sanzionabilità penale nei riguardi dei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedano il condono (sent. 196/2004). E ciò sulla base di una delicata valutazione, che non può che essere operata dal legislatore statale, in quanto volta a realizzare, in via del tutto eccezionale, un «contemperamento dei valori in gioco: quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà da una parte, e quelli, pure di

fondamentale rilevanza sul piano della dignità umana, dell'abitazione e del lavoro, dall'altra (sent. 302/1996 e 427/1995)», che giunge fino all'esclusione della sanzionabilità penale di alcune condotte.

Ne consegue che non solo «spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum» (sent.73/2017), ma che «esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale (sent. 73 del 2017). Con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 258 e del connesso art. 264, comma 13, l.r. Umbria 1/2015.

Infine è impugnato l'art. 264, commi 14 e 16, il primo per la parte in cui autorizza gli interventi edilizi, riguardanti l'area di pertinenza degli edifici dell'impresa agricola, esistenti alla data del 30 giugno 2014 e che risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, agli strumenti urbanistici vigenti e non in contrasto con quelli adottati alla stessa data, in quanto configurerebbe una nuova, non consentita ipotesi di condono edilizio, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio. Il comma 16, invece, nella parte in cui attribuisce alla semplice domanda di concessione di piccola derivazione di acqua pubblica valore di autorizzazione all'attingimento, in quanto estenderebbe l'istituto del silenzio-assenso al procedimento concessorio, in palese violazione dell'art. 17, comma 1, del R.D. 1775/1933, con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

Preliminarmente la Corte osserva che, pur essendo intervenute ad opera della l.r. 13/2016 delle modifiche soddisfattive delle pretese avanzate con il ricorso, anche con riferimento a tali disposizioni non può essere dichiarata la cessazione del contendere in considerazione del lasso temporale di vigenza piuttosto lungo delle disposizioni impuginate. La Corte dichiara poi la questione promossa nei confronti del comma 14 dell'art. 264 fondata. Tale disposizione stabilisce che gli interventi edilizi, limitatamente a quelli riguardanti l'area di pertinenza degli edifici dell'impresa agricola, esistenti alla data del 30 giugno 2014 e che risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, agli strumenti urbanistici vigenti e non in contrasto con quelli adottati alla stessa data sono autorizzati con la procedura prevista all'art. 154, commi 2, 3, 6, e 7, ferma restando l'applicazione delle eventuali sanzioni penali [...]. Si tratta, in altri termini, della previsione del rilascio del permesso in sanatoria relativo a interventi riguardanti l'area di pertinenza degli edifici dell'impresa agricola, già esistenti alla data del 30 giugno 2014, realizzati in assenza del titolo. La previsione di tale sanatoria contrasta apertamente con l'art. 36 TUE che disciplina l'accertamento di conformità per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, subordinandolo alla doppia conformità degli interventi realizzati con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi, che a quello della presentazione della domanda, in linea con la sua funzione, che è quella «di garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sent. 101/2013). Nel caso di specie, la disposizione regionale impugnata configura un'ipotesi di condono edilizio, che ha come effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sent. 50/2017), in contrasto con il principio fondamentale dell'accertamento di doppia conformità di cui all'art. 36 d.P.R. 380/2001.

Anche la questione che ha ad oggetto il comma 16 dell'art. 264 è fondata. La disciplina delle derivazioni d'acqua pubblica per usi idroelettrici trova ancora oggi la sua base normativa nel r.d. n. 1775 del 1933, successivamente modificato dal d.lgs. 152/2006. Tale disciplina è affidata alla potestà legislativa statale esclusiva, anche se viene in rilievo la potestà legislativa concorrente nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», rispetto alla quale spetta allo Stato dettare i principi fondamentali. È in questo contesto normativo che deve essere letto l'art. 17 r.d. 1775/1933 che vieta di derivare o utilizzare acqua pubblica senza un provvedimento autorizzativo o concessorio dell'autorità competente (comma 1), in vista dell'obiettivo di garantire la tutela dell'ambiente e di assicurare, al tempo stesso, un uso corretto e misurato dell'acqua pubblica, preordinato anche alla produzione di energia.

La norma regionale in esame, nella parte in cui qualifica la domanda di concessione ordinaria di piccola derivazione d'acqua quale «autorizzazione annuale all'attingimento», consentendo così l'uso dell'acqua pubblica sotterranea dai pozzi, in assenza di un provvedimento di autorizzazione o concessione e quindi in assenza della verifica delle condizioni atte a consentirlo, «fino alla conclusione del procedimento di concessione senza obbligo di ulteriori formalità o istanze», invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, riducendo il livello di protezione fissato dalla legge statale nel citato art. 17. Le previsioni di quest'ultimo sono tali da indicare sia standard di tutela dell'ambiente sia principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» che s'impongono al legislatore regionale. Con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 264, commi 14 e 16, l.r. 1/2015.