



# CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. I

(ESTRATTO)

**LUCA GRIMALDI**

**QUALI SPAZI PER LA LEGISLAZIONE REGIONALE  
NELLA DISCIPLINA DEGLI INTERVENTI DI  
“MANUTENZIONE” DEGLI IMMOBILI?  
(A MARGINE DI CORTE COST. SENT. N. 231/16)**

10 APRILE 2017

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Luca Grimaldi\***

**Quali spazi per la legislazione regionale nella disciplina degli interventi di “manutenzione” degli immobili? (a margine di Corte cost. [sent. n. 231/16](#))**

**ABSTRACT: The decision of the Constitutional Court commented in this article shows a substantive continuity with a previous jurisprudential stance – which has some criticalities – on the delimitation of state and regional competences in the construction sector. A perspective more open to requests for autonomy is therefore proposed, albeit with the constraint that this is reasonably consistent with the system and general purposes established by state legislation.**

**SOMMARIO:** 1. La Corte costituzionale torna ad occuparsi della delimitazione “in verticale” ed “in orizzontale” della materia governo del territorio in ordine alla disciplina di talune attività edilizie e del relativo regime dei titoli abilitativi. – 2. Il rapporto tra livelli di legislazione, aventi ad oggetto l’attività edilizia, nella [sentenza n. 231 del 2016](#). – 3. L’inquadramento giurisprudenziale degli interventi sugli immobili (e, segnatamente, delle attività di “edilizia libera”) alla luce del riparto di competenze tra Stato e Regioni. – 4. Gli spazi “lasciati” alla legislazione regionale alla luce della definizione dei “principi fondamentali” della materia governo del territorio, del(l’ambiguo) potere delle Regioni di derogare a talune previsioni statali e del vincolo di ragionevolezza a cui è sottoposto l’esercizio di siffatto potere. – 5. Alcune brevi considerazioni finali.

*1. La Corte costituzionale torna ad occuparsi della delimitazione “in verticale” ed “in orizzontale” della materia governo del territorio in ordine alla disciplina di talune attività edilizie e del relativo regime dei titoli abilitativi*

L’esercizio delle competenze legislative regionali nella materia “urbanistica”, volendo utilizzare l’etichetta prevista dall’originaria formulazione dell’art. 117 Cost., poi divenuta parte, dopo la riforma costituzionale del 2001, di quella, più ampia, denominata “governo del territorio”<sup>1</sup> e ricondotta, nel testo costituzionale vigente (come in quello originario, ma in diverso contesto), alla potestà legislativa concorrente delle Regioni a statuto ordinario (art. 117, c. 3 Cost.), continua a sollevare non pochi problemi in ordine, per così dire, alla “spettanza”, o al “regime”, degli interventi di manutenzione degli immobili e dei relativi *standard urbanistici*.

Si tratta della disciplina di talune particolari fattispecie di opere edilizie che coinvolge sia rapporti ed interessi pubblici concernenti, principalmente, il diritto di proprietà ed i connessi rapporti interprivati, perlopiù oggetto della legislazione di potestà esclusiva statale (soprattutto per la “materia” *ordinamento civile*), sia rapporti tra competenze e tra interessi “ripartiti” tra Stato e Regioni, concernenti, tra l’altro, la pianificazione urbanistica, l’igiene, la sicurezza, il decoro e lo sviluppo della collettività<sup>2</sup>, considerati, essenzialmente, in diretta connessione con l’utilizzo del territorio su cui la collettività stessa è insediata.

---

\* Ricercatore in Istituzioni di Diritto Pubblico presso l’Università degli studi di Bari.

<sup>1</sup>E’ pressoché unanimemente condivisa, infatti, l’impostazione secondo cui l’“urbanistica” (e, conseguentemente, l’attività edilizia in particolare) sia ricompresa nella (più che coincidente con la) materia “governo del territorio”, esplicitamente menzionata dal terzo comma dell’art. 117 Cost. tra le materie di potestà concorrente. Ciò appare supportato sia dall’elaborazione dottrinale (v., in particolare, S. AMOROSINO, *Il «governo del territorio» tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Riv. giur. dell’edilizia*, 2003, 77 ss.), sia dalla costante giurisprudenza della Corte, che ha, infatti, espressamente escluso che vi sia una materia «edilizia» da ricomprendersi tra le materie “innominate” di competenza legislativa residuale delle Regioni, puntualizzando, altresì, che la stessa «appartiene storicamente all’urbanistica che, in base all’art. 117, Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente» (così nella nota [sent. n. 303/03](#), ma anche nelle successive [sent. n. 362/03](#) e [196/04](#)).

<sup>2</sup> Al di là dei molteplici ed articolati interessi generali connessi ad una corretta ed armonica “urbanizzazione” del territorio, se facciamo specifico riferimento, ad esempio, agli interventi sugli immobili ed alla definizione delle distanze tra edifici, come nel caso in esame, è sufficiente considerare i rischi connessi sia ad uno sviluppo urbano non ben regolato e non strettamente funzionale alle articolate esigenze dell’intera collettività, sia alla possibile creazione di spazi ed intercapedini tra edifici dannosi tanto sotto il profilo igienico-sanitario, quanto sotto quello della sicurezza.

La perdurante problematicità della individuazione e delimitazione della materia “governo del territorio”, nella parte in cui riguarda specificamente l’attività edilizia ed i sottostanti interessi pubblici dislocati ai vari livelli di governo, ha avuto, tra l’altro, un significativo punto di emersione in una ricca ed articolata giurisprudenza costituzionale volta ad individuare coerenti delimitazioni e (riprendendo un’espressione utilizzata dallo stesso Giudice delle leggi) necessari “punti di equilibrio”<sup>3</sup> in ordine alle inevitabili interferenze tra livelli ed ambiti di normazione idonei ad incidere, a vario titolo, sulla materia *de qua*.

Gli sviluppi di siffatta giurisprudenza, in particolare, stratificatisi dopo la riforma del Titolo V del 2001, si sono rivelati, peraltro, non sempre lineari, anorché non privi di alcuni “ancoraggi” di fondo messi a fuoco e, in qualche modo, rafforzati, nel corso degli anni, dallo stesso Giudice delle leggi (soprattutto a partire dalla [sent. n. 232/05](#)), risultando, in ogni caso, insufficienti per offrire un quadro del tutto chiaro, coerente e stabile dei rapporti tra Stato ed autonomie nella materia in questione, così come messo in luce da autorevole dottrina<sup>4</sup>.

L’intreccio dei molteplici (e, per molti versi, eterogenei) interessi pubblici (più o meno sempre sottesi alla delimitazione degli ambiti materiali ed alla distribuzione di quelli “grigi” o di confine) coinvolti dalla disciplina dell’attività edilizia ha finito col far emergere, in altri termini, non solo complesse e perduranti problematiche di natura tecnico-amministrativa, oltre che economico-sociale (inevitabilmente destinate, di per sé, a rendere tutt’altro che agevole e “piana” la disciplina stessa), ma anche potenziali interferenze (più o meno coerenti con l’assetto costituzionale vigente) e vere e proprie criticità in ordine all’esercizio delle rispettive competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, sia in senso “verticale”, tra norme (statali) “di principio” e norme (regionali) “di dettaglio” nella disciplina del *governo del territorio*, che in senso “orizzontale”, tra i profili di disciplina ascritti alla predetta materia e quelli ricondotti, innanzitutto (ma non solo)<sup>5</sup>, alla materia di potestà legislativa esclusiva statale di cui all’art. 117, c. 2, lett. *l* Cost., riguardante l’*ordinamento civile*.

Ed è proprio la problematica definizione (“in orizzontale” ed “in verticale”) degli spazi di legislazione regionale, specificamente rivolti a consentire una disciplina delle attività edilizie costituzionalmente coerente, ovvero idonea a garantire una adeguata estensione dell’ambito della materia *de qua* (dalle “erosioni” e dalle “interferenze” da parte di materie che ne intersecano l’oggetto e/o gli interessi sottostanti), nonché una “corretta” articolazione “in verticale” della disciplina stessa (in modo che questa non sia, fondamentalmente, “appiattita” *a fortiori* sulla legislazione statale “di principio”), a giustificare la perdurante esigenza di cercare di “razionalizzare” e “stabilizzare” i rapporti tra ambiti e tra livelli di normazione per mezzo delle decisioni e, più in generale, dell’attività interpretatrice della Corte costituzionale. Quest’ultima, infatti, ha dovuto assumere, in sostanza, il compito di definire in concreto (e, per certi versi, *in progress*) il riparto di competenze tra Stato e Regioni, il quale, su tali presupposti, non sempre ha potuto trovare delimitazioni e “stabilizzazioni” chiare e risolutive, finendo con l’esporre gli spazi di normazione regionale a nuove (e sempre possibili) ulteriori limitazioni, ora in ragione di preminent

<sup>3</sup> Così, da ultimo, nella [sentenza in commento](#).

<sup>4</sup> V., in tal senso, M. LUCIANI, *L’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica e edilizia*, in *Riv. giur. dell’edilizia*, 2009, 15 ss.

<sup>5</sup> E’ sufficiente “scorrere” la stessa giurisprudenza costituzionale (che non è possibile richiamare in questa sede per quanto essa risulta vasta ed articolata) per constatare l’emersione delle inevitabili “interferenze” tra la disciplina in materia di “governo del territorio” e quella oggetto di competenze esclusive statali (anche ulteriori rispetto a quella in materia di “ordinamento civile”) quali quelle in materia di “tutela dell’ambiente” o di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (v., da ultimo, la recente sentenza [n. 272/16](#), avente ad oggetto sempre la legge della Regione Liguria n. 12/15, impugnata sotto ulteriori profili rispetto a quelli della pronuncia in commento), così come, d’altro canto, è stato prefigurato in dottrina già all’indomani della riforma costituzionale del 2001 (v., tra gli altri, P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002; V. CERULLI IRELLI, *Il “governo del territorio” nel nuovo assetto costituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Atti del VI Convegno Nazionale AIDU, Pescara 29-30 novembre 2002, Milano, 2003, 499 ss.; S. FOÀ, *La disciplina urbanistica tra ambiente e territorio nella recente riforma costituzionale*, in G. COFRANCESCO (a cura di), *Diritto urbanistico. Tra ambiente ed usi del territorio*, Roma, 2002, 373 ss.).

interessi statali (capaci di dispiegarsi sia “in orizzontale”, in quanto ricondotti a differenti ambiti materiali idonei ad attrarre la disciplina, sia “in verticale”, sotto forma di “interessi unitari”), ora a causa di una espansione della legislazione “di principio”.

## 2. Il rapporto tra livelli di legislazione, aventi ad oggetto l’attività edilizia, nella [sentenza n. 231 del 2016](#)

In occasione della recente [pronuncia n. 231/16](#)<sup>6</sup>, cui sono dedicate le presenti riflessioni, il Giudice delle leggi è stato chiamato a giudicare, in via d’azione, talune disposizioni della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12<sup>7</sup>, aventi ad oggetto, tra l’altro<sup>8</sup>, due “ambiti”<sup>9</sup> di disciplina dell’attività edilizia ricondotti entrambi (nella prospettiva offerta dalle scelte operate dal legislatore regionale) al “governo del territorio” e concernenti, in particolare, delle peculiari fattispecie di intervento sugli edifici urbani esistenti, da un lato, ed il regime delle distanze minime tra i fabbricati (da applicare in taluni casi di trasformazione edilizia), dall’altro.

Tali previsioni, così come si avrà presto modo di constatare, hanno riproposto, ancora una volta, delle problematiche che, in linea di principio, si prestavano a sembrare già risolte e/o superate da una giurisprudenza per molti versi consolidata (anche se non sempre del tutto convincente soprattutto in ordine all’inquadramento dei rapporti tra fonti statali e regionali<sup>10</sup>), ma che, in realtà, hanno fatto emergere taluni perduranti (e, forse, anche nuovi) elementi di incertezza e di attrito tra livelli e/o ambiti di disciplina del settore urbanistico-edilizio, evidentemente, invece, tutt’altro che risolti, anche alla luce della declaratoria di incostituzionalità cui è pervenuta la Consulta, per l’appunto, con la [sent. n. 231/16](#).

Tutto ciò sembra assumere, in particolare, uno specifico e rinnovato interesse soprattutto nella misura in cui la decisione in questione potrebbe aver fatto emergere nuovi profili problematici (oltre a riproporre vecchi motivi di “attrito”) nei rapporti tra livelli di normazione aventi ad oggetto l’attività edilizia, anche in relazione al “processo di metabolizzazione” di siffatti rapporti (così come “messi a fuoco” nel diritto vivente da una giurisprudenza ormai ricca ed articolata), innanzitutto, da parte del legislatore regionale, il quale, in particolare, potrebbe non avere ancora maturato un

<sup>6</sup> La [sentenza](#) in questione, decisa il 20 settembre 2016, è stata originata da un ricorso in via principale con cui il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato alcune disposizioni della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (“*Disposizioni di adeguamento della normativa regionale*”) aventi ad oggetto, principalmente, la disciplina di talune fattispecie di intervento sugli immobili e del connesso regime dei titoli abilitativi necessari (così come innovata dall’art. 6, c. 3 e 8), da un lato, e la disciplina relativa al recupero dei sottotetti (di cui all’art. 6, c. 6), dall’altro.

<sup>7</sup> La legge della Regione Liguria n. 12/15 ha modificato, tra l’altro, la disciplina regionale in materia “edilizia” contenuta nella legge regionale n. 16/08, introducendo numerose e puntuale previsioni inerenti molteplici ambiti dell’attività edilizia riguardanti delle specifiche fattispecie di trasformazione e di incremento del patrimonio edilizio ed urbano sul territorio regionale.

<sup>8</sup> La legge regionale in questione, al di là delle censure esplicitamente prese in considerazione in questa sede, è stata impugnata in più parti e sotto molteplici profili, i quali, pur essendo incorsi, nella maggior parte dei casi, in una declaratoria di incostituzionalità, saranno tralasciati in questa sede nella misura in cui risulteranno scarsamente significativi rispetto alla specifica problematica affrontata.

<sup>9</sup> Appare opportuno puntualizzare che si fa riferimento, in generale, ad interventi normativi che, sotto il profilo dei rapporti tra Stato e Regioni, rilevano non solo in senso “orizzontale”, sotto forma di interferenze tra “ambiti materiali” propriamente detti, ma anche in senso “verticale”, in relazione a rapporti tra “livelli” (o tra “ambiti” in senso lato) di normazione ricondotti, in particolare, ad una materia di competenza concorrente, che, nella fattispecie, è quella relativa al “governo del territorio”.

<sup>10</sup> Si pensi, in particolare, all’inquadramento del rapporto tra regolamenti statali e leggi regionali nel diritto vivente, il quale, già problematico in generale, per i profili che interessano specificamente in questa sede, ha mostrato non poche ambiguità nel corso dell’evoluzione della disciplina dell’attività edilizia e dei giudizi di legittimità costituzionale che ne sono derivati soprattutto in tema di deroga delle distanze legali minime tra edifici (v., in particolare, Corte cost. [sent. n. 6/13](#) e le note di R. CHIEPPA, *Deroga alle norme sulle distanze fra le costruzioni tra ordinamento civile e competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio: le insidie di una «giurisprudenza consolidata» relativa alla efficacia di decreto ministeriale datato nel tempo*, in *Giur. cost.*, 2013, 158 ss., e di G. DI COSIMO, *Se una legge vale meno di un decreto ministeriale*, in *Le Regioni*, 630 ss.), così come si avrà modo di rilevare nella presente disamina.

quadro del tutto chiaro delle “delimitazioni” e dei “punti di equilibrio” messi a punto dalla giurisprudenza (con la conseguenza di poter produrre nuove norme che finirebbero, poi, con l’essere giudicate costituzionalmente illegittime), o potrebbe anche non ritenere del tutto definiti e “chiusi” gli spazi di normazione regionale in materia, sotto i profili specificamente considerati in questa sede, nonostante possa sembrare, *prima facie*, che siffatti spazi di normazione gli siano preclusi alla luce degli orientamenti giurisprudenziali affermati sinora.

Nel caso in esame, sotto il profilo più strettamente normativo, i due summenzionati ambiti, che appaiono certamente centrali nel più ampio quadro delle disposizioni censurate “a monte” della pronuncia *de qua*, riguardavano, più specificamente, *in primis*, alcune previsioni dell’art. 6 della legge della Regione Liguria n.12/15<sup>11</sup>, recanti modifiche alla legge regionale n. 16/08 (recante “Disciplina dell’attività edilizia”), nella parte in cui quest’ultima ha inteso disciplinare (com’è ovvio, nel rispetto della legislazione statale “di principio”), gli interventi di “manutenzione ordinaria” all’esterno degli edifici, rivolti, essenzialmente, alla “installazione di [...] impianti tecnologici o elementi di arredo urbano *non comportanti opere edilizie*”<sup>12</sup>.

In secondo luogo, le censure erano rivolte al sesto comma dell’art. 6 della legge impugnata, il quale modificava la disciplina delle distanze minime tra edifici (di cui all’art. 18, c. 1 della legge regionale n. 16/08) limitatamente ai casi aventi ad oggetto il recupero, a fini abitativi, dei sottotetti degli edifici esistenti e la connessa esigenza di dover rispettare l’allineamento dell’edificio stesso in seguito all’eventuale innalzamento del fabbricato (strettamente necessario per consentire l’intervento in questione<sup>13</sup>).

Si tratta di due profili della disciplina regionale aventi ad oggetto degli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia fondamentalmente distinti<sup>14</sup>, ma accomunati dal fatto che, nelle fattispecie specificamente considerate, gli spazi di autonomia legislativa regionale, alla luce della ricostruzione complessiva effettuata dalla Corte, che risulta convincente solo in parte<sup>15</sup>, rischiano di essere oltremodo compressi, se non proprio “snaturati”, in quanto ricondotti, perlopiù, ad un ambiguo potere di deroga molto limitato (se non proprio meramente teorico), e tutt’altro che “garantito”, di quanto sancito dalla legislazione statale.

Nella ricostruzione della Corte, infatti, gli specifici ambiti di disciplina considerati e ricondotti al “governo del territorio”, ovvero ad una materia di competenza concorrente (è il caso degli interventi di “manutenzione ordinaria” all’esterno degli edifici), sarebbero ripartiti tra Stato e Regioni in modo da consentire al legislatore regionale di adottare, come disciplina “non di principio”, solo delle (eventuali) norme derogatorie della disciplina statale, la quale finirebbe col costituire, in ultima istanza, una disciplina potenzialmente esaustiva degli ambiti materiali in

---

<sup>11</sup> SI tratta, più specificamente, dei commi 3, 8 secondo trattino ed 11 terzo trattino dell’articolo richiamato.

<sup>12</sup> E’ questa la formulazione originariamente prevista dall’art. 6, secondo trattino, lett. *i* della legge regionale n. 16/08, poi modificata dall’art. 6, c. 3 della legge della Regione Liguria n. 12/15 (impugnato dalla Presidenza del Consiglio) in “installazione di [...] impianti tecnologici o elementi di arredo urbano *e privato pertinenziali non comportanti la creazione di volumetria*”.

<sup>13</sup> Non è superfluo rilevare come in caso di trasformazione di un sottotetto in un vano abitabile e del conseguente innalzamento dell’edificio che ne può derivare, possano mutare le distanze minime tra edifici da rispettare in quanto, a tal fine, risulta rilevante non solo la sagoma dell’edificio, ma anche la presenza di nuove finestre.

<sup>14</sup> E’ appena il caso di sottolineare come la distinzione dei due profili di disciplina richiami l’attenzione non solo sui differenti interessi pubblici coinvolti, a cui si è già avuto modo di fare esplicito riferimento, ma anche, come ovvio, sul differente oggetto normato e sulla delimitazione materiale sottostante a cui la giurisprudenza costituzionale ha rivolto la propria attenzione con approcci che, soprattutto in taluni casi, sono risultati molto penetranti, o, meglio, maggiormente penalizzanti per l’autonomia regionale (si pensi, in particolare, a tutti i casi in cui la legislazione regionale ha intersecato, più o meno direttamente, la disciplina delle distanze tra edifici).

<sup>15</sup> A tale riguardo, si avrà modo di rilevare come l’inquadramento della Corte, pur risultando coerente con l’evoluzione della giurisprudenza in materia, non riesca a chiarire taluni profili di ambiguità che sembrano continuare ad inficiare la disciplina degli interventi edilizi sotto il profilo dei rapporti tra la legislazione statale e quella regionale.

questione, più che una disciplina *di principio* in senso stretto<sup>16</sup>, nei termini che si avrà modo di puntualizzare.

D'altra parte, gli ambiti ricondotti alla “materia” *ordinamento civile*, di potestà legislativa esclusiva statale, pur essendo oggetto di un possibile intervento “di ritorno” del legislatore regionale, il quale sarebbe abilitato, dalla stessa disciplina statale, a derogare (sia pure nel rispetto di specifici vincoli e limiti) a quanto stabilito da quest'ultima (è il caso del regime delle distanze tra edifici che verrebbe, così, ad essere “attratto”, in parte, dalla materia del “governo del territorio”, sulla base di interessi ritenuti, sostanzialmente, prevalenti ed ascrivibili, per l'appunto, a quest'ultima materia)<sup>17</sup>, appaiono inevitabilmente destinati a ridurre significativamente l'estensione della competenza regionale concernente il “governo del territorio” e, conseguentemente, la “qualità”, oltre che l’“ampiezza”, del connesso governo locale degli interessi pubblici sottostanti.

In altre parole, la legislazione in esame, pur riguardando i rapporti tra ambiti e livelli di normazione già oggetto di interpretazioni giurisprudenziali per molti versi già “acquisite”, se, da un lato, hanno offerto al Giudice delle leggi l'occasione di sviluppare e precisare la portata di alcune precedenti pronunce su analoghi interventi regionali (v., in particolare, le [sent. n. 232 del 2005, n. 6 del 2013](#) e [n. 139/13](#))<sup>18</sup>, dall'altro hanno fatto emergere come l'inquadramento dei rapporti tra le competenze a vario titolo coinvolte nel caso in esame risulti non sempre del tutto convincente, soprattutto se considerato alla luce degli esiti a cui si potrebbe pervenire, più in generale, in ordine alla definizione complessiva (*rectius*: “in orizzontale” ed “in verticale”) degli “spazi” di autonomia regionale volti a consentire un coerente “governo” delle politiche nel settore edilizio a livello locale e, più in particolare, un effettivo ed adeguato esercizio delle competenze regionali in ordine alla disciplina (di “dettaglio”) delle opere di manutenzione degli immobili.

---

<sup>16</sup> Resta certamente una delle problematiche del “diritto regionale” più insidiose e complesse quella di individuare, circoscrivere e distinguere in concreto norme “di principio” rispetto a norme “non di principio”, così come messo in luce dalla dottrina più autorevole (facendo specifico riferimento alla originaria materia “urbanistica”, v., in particolare, G. COFRANCESCO e F. SORRENTINO, *I principi fondamentali nella legislazione sull'urbanistica*, in *Le Regioni*, 1981, 79 ss.; S. MANGIAMELI, *Principio “posto” e principio “desunto”: una differenza del tutto risolta?*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 1990, 455 ss. Per un inquadramento generale della problematica in questione, v., almeno, S. BARTOLE, *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, 494 ss.; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1992, 170 ss.; R. BIN, voce *Legge regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1994; R. TOSI, *“Principi fondamentali” e leggi statali nelle materie di competenza concorrente*, Padova, 1997. In ordine ai problemi emersi dopo la riforma del Titolo V, v., *ex multis*, P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, 1126 ss.; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 126 ss.; F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2006). In ogni caso, uno dei “punti fermi”, a questo proposito, resta quello secondo cui la disciplina dei “principi fondamentali” delle materie di potestà concorrente non è legittimata, in ultima istanza, ad esautorare l'intervento regionale, quasi degradandolo ad una mera normazione secondaria di tipo regolamentare. Sul punto v., più recentemente, F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, 2011, 287 ss.; S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, Relazione tenuta al Seminario “Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni”, 15 maggio 2015, in [Italian Papers of Federalism](#); nonché, per un ulteriore approfondimento del tema in questione, v. anche L. GRIMALDI, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di “trasformazione” del regionalismo italiano*, Bari, 2016, in part. 203 ss.

<sup>17</sup> E' opportuno evidenziare come, alla luce di quanto sinteticamente rilevato, emerga, implicitamente, un elemento di intrinseca criticità in ordine al problematico riparto “effettivo” di competenze tra Stato e Regioni derivante dall'intreccio, tutt'altro che chiaro e netto, tra criteri di delimitazione “materiale” delle competenze e criteri di delimitazione e di valutazione (perlopiù in termini di prevalenza) degli interessi sottostanti. E' proprio alla luce di tale intreccio che diviene possibile individuare, tra l'altro, quella “dimensione amministrativa” del settore in questione che autorevole dottrina ha definito come il vero «centro di gravità del rapporto tra Stato, Regioni ed Enti locali» (v. S. AMOROSINO, *Il «governo del territorio» tra Stato, Regioni ed enti locali*, cit., 79).

<sup>18</sup> In merito alla [sent. n. 232/05](#) v. la nota di A. ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 2005, 1253 ss. Per quanto riguarda la [sent. n. 6/13](#), v. i riferimenti evidenziati in nota 10.

### 3. L'inquadramento giurisprudenziale degli interventi sugli immobili (e, segnatamente, delle attività di "edilizia libera") alla luce del riparto di competenze tra Stato e Regioni

Sotto il primo profilo precedentemente richiamato, che è quello che maggiormente interessa in questa sede<sup>19</sup>, l'art. 6, c. 3 della legge della Regione Liguria n. 12/15, impugnato dalla Presidenza del Consiglio, intendeva modificare, innanzitutto, la disposizione che prevede, secondo la sua formulazione originaria, che le opere di "installazione di [...] impianti tecnologici o elementi di arredo urbano" possono essere considerate interventi di "manutenzione ordinaria" (e, quindi, soggette al relativo regime, sostanzialmente "deregolamentato", dei titoli abilitativi necessari per la loro realizzazione)<sup>20</sup> solo se "non comportanti opere edilizie" (ex art. 6, secondo trattino, lett. i della legge regionale n. 16/08).

L'intervento legislativo regionale censurato, a fronte di tale previsione, intendeva rendere meno stringenti i presupposti in base ai quali poter qualificare le predette "installazioni" come interventi di "manutenzione ordinaria", ed integrare le fattispecie già ricomprese in questa tipologia di opere (non soggette a specifici titoli abilitativi in quanto rientranti nella "attività edilizia libera" ai sensi dell'art. 6 del d.p.r. n. 380/01) attraverso la sostituzione della parte finale della disposizione *de qua* (comprendente le parole "non comportanti opere edilizie") con la nuova formula "e privato pertinenziali non comportanti creazione di volumetria".

---

<sup>19</sup> Pur non volendo trascurare l'intrinseca importanza del secondo profilo cui si è fatto riferimento in ordine alla disciplina delle distanze tra edifici, è necessario rilevare come tale disciplina presenti, fondamentalmente, un distinto complesso di problematiche che va ben al di là dell'orizzonte proprio delle riflessioni specificamente sviluppate in questa sede. Tale ambito problematico, infatti, avendo ad oggetto la disciplina delle distanze tra edifici, costituisce, di per sé, una questione molto complessa ed articolata, che è stata, tra l'altro, oggetto di una copiosa giurisprudenza civile prima ancora che costituzionale e di un ricco dibattito dottrinario, che ha investito molteplici profili sia sostanziali (relativamente alla disciplina delle sagome degli edifici, della derogabilità in aumento ed in diminuzione delle distanze *de quibus*, del rapporto tra il regime delle distanze stesse e gli strumenti urbanistici, etc.), sia formali (in riferimento alla articolazione delle fonti idonee ad incidere su tale ambito, al rapporto tra fonti statali e fonti regionali, all'utilizzo dell'"interpretazione conforme" da parte dei giudici comuni e della Corte costituzionale nell'inquadrare il rapporto tra fonti, etc.), ma che interseca solo in parte l'oggetto peculiare della presente disamina. Con queste brevi note, infatti, ci si limiterà a considerare solo taluni limitati aspetti della disciplina delle distanze tra immobili, oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in esame, in quanto strettamente connessi con l'esercizio della competenza regionale in "materia edilizia". Saranno presi in considerazione, in particolare, ove necessario, solo quegli aspetti della disciplina delle distanze minime tra immobili, oggetto della legislazione ligure, specificamente connessi con le opere di manutenzione edilizia e col potere riconosciuto alle Regioni di derogare alla disciplina statale.

<sup>20</sup> In merito alla natura ed alla funzione dei titoli abilitativi previsti dal Testo unico, è opportuno ricordare come la disciplina di siffatti titoli sia, in termini generali, il frutto del passaggio da un approccio incardinato sulla *concessione edilizia* (intesa come provvedimento *concessorio* in senso stretto, fondato sulla scissione tra *jus aedificandi* e diritto di proprietà, e che aveva sostituito la *licenza edilizia* in forza di quanto previsto dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, la c.d. *legge Bucalossi*) ad un altro radicalmente diverso, fondato sul *permesso di costruire* (ovvero di realizzare una determinata opera edilizia sulla base di un provvedimento di natura autorizzatoria), il quale affonda le radici, come noto, nella [sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980](#). In occasione di questa decisione la Corte, chiamata ad affrontare, in particolare, le problematiche relative alla disciplina dell'indennità di espropriazione dei suoli e del connesso regime delle destinazioni d'uso degli stessi, pur prendendo atto che spettava all'Amministrazione (e non al proprietario) determinare il modo, i termini e, persino, l'*an* della edificabilità degli stessi e della realizzazione delle varie opere edilizie, rilevava come la "concessione edilizia", prevista dal legislatore, non fosse un provvedimento attributivo di diritti nuovi, ma solo riconoscitivo di facoltà preesistenti. La Corte evidenziava, in particolare, come il peculiare nesso tra lo *jus aedificandi* ed il diritto di proprietà, che costituiva il cuore della questione in esame, dovesse essere colto alla luce del fatto che l'attività edificatoria, così come contemplata e limitata dagli strumenti urbanistici, poteva essere realizzata solo dal proprietario, e non (autoritativamente) da altri. Da ciò la Corte stessa ricavava che lo *jus aedificandi*, sostanzialmente, "seguiva" il diritto di proprietà, rimanendo "incorporato" in esso, e che la "concessione edilizia" doveva avere, conseguentemente, una natura meramente autorizzatoria, ovvero, più specificamente, che "la concessione a edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti [...] avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste dall'ordinamento per l'esercizio del diritto" ([punto 4 delle Considerazioni in diritto](#)). Proprio in tale prospettiva può essere colta, dunque, la funzione fondamentale dei titoli abilitativi, i quali offrono, in generale, un peculiare strumento di tutela degli interessi pubblici (riconducibili a ciascuna tipologia di intervento edilizio) e di garanzia del corretto esercizio del diritto di proprietà.

La disposizione novellata era finalizzata, dunque, ad ampliare il complesso degli interventi edilizi da sottoporre al (“deregolamentato”) regime proprio delle opere di “manutenzione ordinaria” e, per questo, eseguibili liberamente, ovvero senza che siano sottoposte nemmeno all’onere della previa comunicazione di inizio attività (CIL), ricomprendendovi, per un verso, l’installazione di nuovi impianti tecnologici (oltre il ripristino e l’integrazione di quelli esistenti già previsti dalla disciplina previgente) e, per l’altro, la realizzazione di opere di arredo da collocare anche su aree pertinenziali e comportanti interventi edilizi, sia pure col vincolo di non creare nuova volumetria<sup>21</sup>, a differenza di quanto previsto precedentemente dalla legge n. 16/08.

Quest’ultima, infatti, in origine, con l’art. 6 aveva indirettamente escluso, dalle fattispecie di “manutenzione ordinaria”, sia le opere di arredo comportanti opere edilizie, sia gli interventi sulle aree pertinenziali degli edifici, lasciando che tutti questi interventi fossero sottoposti agli specifici vincoli previsti dal d.p.r. n. 380/01<sup>22</sup>.

La Corte, pur affrontando separatamente le censure concernenti l’installazione di impianti tecnologici rispetto a quelle concernenti le opere di arredo urbano, sembra aver seguito una stessa logica di fondo secondo cui la classificazione degli interventi ricondotte al regime di “edilizia libera” (e, segnatamente, di quelli qualificati come opere di “manutenzione ordinaria”), di competenza del legislatore statale quale parte integrante della disciplina “di principio” in materia di “governo del territorio”, costituirebbe uno schema fondamentalmente “rigido” (tanto nella sua articolazione, quanto in ciascuno dei caratteri costitutivi di ogni tipologia di intervento), il quale troverebbe il suo fondamento positivo nell’art. 3 del d.p.r. n. 380/01<sup>23</sup>.

Siffatto schema, infatti, al di là della previsione contenuta nel secondo comma dello stesso art. 3 appena richiamato, secondo cui le definizioni in esso contenute “prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi”<sup>24</sup>, nell’interpretazione del Giudice delle leggi non costituirebbe, sotto il profilo specifico che qui interessa maggiormente, una mera “griglia” (non differenziabile, a livello regionale, in ordine al suo impianto generale), entro cui collocare le varie tipologie di opere edilizie, al fine di individuare, distinguere e commisurare (ma solo, per così dire, “in seconda battuta”) gli strumenti particolari di tutela dei molteplici interessi pubblici sottostanti ed ai quali assoggettare (in “linea di principio”) ciascuna tipologia di intervento sugli edifici e sulle aree limitrofe di natura pertinenziale. Esso rappresenterebbe, piuttosto, la determinazione analitica ed esaustiva dei caratteri e dei vincoli a cui sarebbero soggette le singole specie di opere urbanistico-edilizie, con la diretta conseguenza di sottrarre *in toto* la disciplina alla normazione (o, se si vuole, ad una specificazione di livello) regionale, si badi, anche in ordine a profili non

---

<sup>21</sup> E’ opportuno puntualizzare che veniva esplicitamente esclusa, tra l’altro, anche la creazione di meri “volumi tecnici”.

<sup>22</sup> E’ opportuno puntualizzare, al riguardo, che il decreto *de quo* inquadra, fondamentalmente, il regime di “edilizia libera”, e le fattispecie di intervento sugli immobili ad esso ricondotte, come una sostanziale deroga (in quanto norma speciale contenuta nell’art. 6) rispetto all’obbligo generale (disciplinato dai successivi articoli) secondo cui l’esecuzione di un’opera edilizia è soggetta, in linea di principio, al previo ottenimento di uno specifico titolo abilitativo consistente nel “permesso di costruire”, o in una delle forme più o meno “semplificate” previste dal Titolo II dello stesso decreto (significativamente chiamato “Titoli abilitativi” e del quale l’art 6, più volte richiamato, costituisce l’“incipit”), e che non ricomprende, propriamente, le forme “deregolamentate” di comunicazione, asseverate o meno, di inizio attività. I titoli abilitativi all’attività edilizia, infatti, sono costituiti, essenzialmente dal “permesso di costruire” (Capo II); dalla “denuncia di inizio attività” (la c.d. DIA di cui al Capo III, artt. 22 ss.), cui si è affiancata la Segnalazione certificata di inizio attività (la c.d. SCIA di cui allo stesso Capo), prevista dall’art. 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241, così come modificato dall’art. 49, comma 4-bis, della legge n. 122/10, al fine di semplificare, in taluni casi, la procedura della DIA; ed, infine, dalla c.d. “super DIA” non menzionata dal testo normativo ma relativa, in sostanza, agli interventi contemplati dal comma 3 dell’art. 22.

<sup>23</sup> Gli interventi sugli immobili classificati dall’art. 3 del Testo unico si articolano, fondamentalmente, in quelli finalizzati alla “manutenzione” (ordinaria e straordinaria) del bene; al suo “recupero” architettonico o funzionale (“restauro” e “risanamento conservativo”); alla sua “trasformazione” (riconducibile alla ristrutturazione edilizia); o, infine, ad una “nuova costruzione”.

<sup>24</sup> La disposizione in questione appare rivolta direttamente agli strumenti urbanistici generali ed ai regolamenti edilizi ai quali viene interdetta, al riguardo, ogni funzione di possibile integrazione del contenuto già disposto dalla legge stessa, proprio perché quest’ultima è espressione “sistematica” dei “principi fondamentali” della materia.

riconducibili direttamente alle definizioni ed alla classificazione di cui all'art. 3 del decreto in questione, ma concernenti, essenzialmente, la connessione tra le varie tipologie di interventi edilizi ivi previste ed i titoli abilitativi prescritti per la loro regolare esecuzione<sup>25</sup>.

La Corte, in altri termini, soffermandosi a considerare, in particolare, l'individuazione dei titoli richiesti per la legittima realizzazione di ciascuna delle varie specie di opere edilizie, sembra non consentire, in ultima istanza, degli effettivi margini di flessibilità (anche solo parziale) in ordine alla possibilità di “adattarne” e differenziarne la disciplina a livello regionale, sulla base di particolari esigenze e/o scelte di carattere locale<sup>26</sup>, dal momento che ciò finirebbe col ridondare sulla qualificazione delle opere edilizie stesse e sulla relativa classificazione “fissata” a livello statale, ovvero si risolverebbe, fatalmente, in una intrinseca alterazione di quest'ultima, così come avvenuto, nel caso di specie, con la legge della Regione Liguria n. 12/15. Ciò deriverebbe, essenzialmente, dallo stretto legame intercorrente tra l'individuazione dei summenzionati titoli abilitativi e la definizione e distinzione delle varie tipologie di opere edilizie, la cui natura finirebbe, così, col saldarsi *ab imo* con gli adempimenti previsti per la loro legittima realizzazione, sulla base di una connessione non di natura propriamente “funzionale”, bensì di tipo “strutturello”.

Nella ricostruzione della Corte, infatti, sia nel caso dell'installazione degli impianti tecnologici, sia in quello della realizzazione di opere di arredo urbano, la specifica (e “rigida”) determinazione del titolo abilitativo necessario per consentire l'esecuzione di siffatte opere sembra costituire un elemento imprescindibile con cui individuare e connotare la natura intrinseca dell'attività edilizia considerata (e da ricondurre, in ogni caso, alla classificazione di cui all'art. 3 del d.p.r. n. 380/01), piuttosto che, più semplicemente, uno degli adempimenti amministrativi disposti dal legislatore statale, ma, eventualmente, in qualche misura “rimodulabile” o, se si vuole, “semplificabile” a livello regionale (sia pure in “ragionevole coerenza” con le finalità generali di tutela dell'interesse pubblico determinate a livello statale) per legittimarne il compimento.

Basti considerare, a tale riguardo, come la Consulta non si limiti ad evidenziare la previsione, per ciascuna categoria di intervento edilizio, di uno specifico titolo abilitativo disciplinato dalla legislazione statale (così come espressamente disposto dagli artt. 6 ss. del d.p.r. n. 380/01), ma riconduca, di fatto, alla qualificazione ed alla stessa definizione delle varie categorie di interventi sugli immobili (di cui all'art. 3 dello stesso decreto), l'univoca attribuzione dei diversi titoli abilitativi (i quali sembrano configurarsi, quindi, come dei veri e propri titoli “distintivi” delle categorie in questione), affermando che «la definizione delle categorie di interventi edilizi *a cui si collega* il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del “governo del territorio”»<sup>27</sup>.

In verità, il ragionamento svolto dal Giudice delle leggi sembra presupporre, più che un mero “collegamento” (da considerare, eventualmente, più o meno “flessibile” nella sua articolazione e specificazione), un rapporto di stretta e necessaria biunivocità tra la definizione delle varie tipologie di interventi edilizi e l'analitica individuazione dei titoli abilitativi corrispondenti, dimodoché, chiosando il rilievo poc'anzi richiamato, potrebbe dirsi che è, innanzitutto, “il regime dei titoli abilitativi a cui si collega (o, forse meglio, a cui è ricondotta) la definizione delle categorie di

<sup>25</sup> Nel caso in esame, l'articolazione delle varie tipologie di opere edilizie e le relative definizioni, contenute nell'art. 3 del d.p.r. n. 380/01, verrebbero inquadrati, in particolare, non tanto in mera “connessione funzionale”, quanto in *necessaria ed analitica* “connessione strutturale” con quanto disposto dall'art. 6 dello stesso decreto, relativo al regime dei titoli abilitativi. A tale specifico proposito è noto come la classificazione di cui all'art. 3 sia funzionale soprattutto alla individuazione di adeguati strumenti di tutela degli interessi pubblici coinvolti, ma ciò non cambia il presupposto fondamentale secondo cui la disciplina statale resta espressione di principi fondamentali della materia, rispetto ai quali la legislazione regionale ben può rivolgersi, in linea generale, ad “adattare” e “dettagliare” i predetti strumenti di tutela alle specifiche esigenze locali da considerare (*ex art. 5 Cost.*) come una articolazione, per certi versi “necessaria”, di quegli stessi interessi generali, ai quali si intrecciano, più in generale, il valore e le istanze di autonomia di cui sono portatrici le Regioni.

<sup>26</sup> E' implicito, a tale riguardo, che le scelte di livello regionale restino soggette al rispetto di un vincolo di coerenza (*rectius: di ragionevolezza*) con l'esigenza, non derogabile, di garantire una adeguata tutela degli interessi della collettività rispetto agli interessi (per molti versi contrapposti) dei privati complessivamente coinvolti.

<sup>27</sup> Così al [Punto 2.1 delle Considerazioni in diritto](#).

interventi edilizi” a costituire (nella sua specifica architettura, più che nel suo impianto generale) un “principio fondamentale della materia concorrente del governo del territorio”.

Tale regime, infatti, nell’interpretazione fatta propria dalla Corte, costituirebbe il fondamento (o, se si vuole, uno degli elementi posti a fondamento) della *definizione* stessa delle categorie di intervento edilizio, oltre che la disciplina dei vari adempimenti a cui sottoporre la legittima esecuzione delle opere sugli immobili e sullo spazio urbano circostante.

Tutto ciò determinerebbe l’impossibilità, per il legislatore regionale, di modificare, in particolare, la stretta corrispondenza tra le varie categorie di opere edilizie ed i rispettivi titoli abilitativi previsti (che, è bene rimarcare, in alcuni casi operano in una logica sostanzialmente deregolamentata, consistendo in semplici comunicazioni più che in veri e propri titoli abilitativi in senso stretto) e, conseguentemente, l’illegittimità costituzionale della previsione di cui all’art. 6, c. 3 della legge censurata, così come sancito dal dispositivo della decisione in questione.

*4. Gli spazi “lasciati” alla legislazione regionale alla luce della definizione dei “principi fondamentali” della materia governo del territorio, del(l’ambiguo) potere delle Regioni di derogare a talune previsioni statali e del vincolo di ragionevolezza a cui è sottoposto l’esercizio di siffatto potere*

In realtà, alla luce dei rilievi effettuati, se è vero che l’individuazione e la qualificazione delle varie tipologie di opere edilizie costituiscono, tradizionalmente, un oggetto proprio della normazione “di principio”, così come ribadito costantemente dalla giurisprudenza costituzionale<sup>28</sup>, al quale si affianca legittimamente il regime dei titoli abilitativi, in quanto anch’esso espressione di “principi” della materia (nella misura in cui ciò venga disposto dal legislatore statale), è altresì vero che siffatto regime, proprio alla luce delle scelte concreteamente effettuate dalla legislazione “di principio” stessa, non sembra costituire né un assetto privo di alcun margine di flessibilità, né una determinazione di principi volti ad integrare *sistematicamente* quanto disposto dal già richiamato art. 3 del d.p.r. n. 380/01, dal momento che lo stesso decreto, all’art. 6, c. 6, ne dispone esplicitamente la derogabilità (sia pure parziale) da parte del legislatore regionale.

Tale disposizione, infatti (per certi versi, forse, proprio nel “rispetto”, o, per così dire, “nello spirito” del riparto “in verticale” delle competenze legislative), prevede che le Regioni possano estendere (in deroga a quanto stabilito dal Titolo II del decreto stesso) la disciplina delle attività di c.d. “edilizia libera” (sostanzialmente deregolamentate), “a interventi edilizi ulteriori” rispetto a quelli elencati dai commi 1 e 2 dello stesso articolo (inerenti, rispettivamente, gli interventi “eseguiti senza alcun titolo abilitativo” *tout court* e quelli soggetti alla sola “previa comunicazione dell’inizio dei lavori, da parte dell’interessato, all’amministrazione comunale”).

In forza di tale previsione, quindi, è proprio la norma statale ad ammettere espressamente la possibilità che il legislatore regionale possa integrare le fattispecie riconducibili alle attività di “edilizia libera”, ricomprensive, per l’appunto, “interventi edilizi ulteriori” rispetto a quelli elencati nei primi due commi dello stesso art. 6, in modo da rendere, in qualche misura, “flessibile” il regime dei titoli abilitativi e, conseguentemente, i rapporti di connessione (che sembrano assumere, pertanto, una natura “funzionale” più che “strutturale”) tra questi ultimi e le differenti tipologie di opere edilizie.

Il legislatore statale, in altri termini, sembra aver voluto adottare, implicitamente, non solo delle previsioni da considerare come principi fondamentali della materia in senso stretto, ma anche delle norme “di dettaglio”<sup>29</sup> (quali quelle inerenti talune prescrizioni analitiche dei titoli abilitativi

<sup>28</sup> V., in particolare, le [sentenze n. 309 del 2011, n. 171 del 2012, n. 259 del 2014](#).

<sup>29</sup> Ciò rinviene non tanto dallo specifico oggetto della disciplina o dal suo contenuto peculiare, quanto, piuttosto, dal fatto che le norme *de quibus* non costituirebbero, per loro intrinseca natura e funzione, un limite a cui sarebbe vincolata la legislazione regionale “concorrente”, ma semmai uno “spazio normativo” condiviso tra Stato e Regioni.

richiesti), di natura *lato sensu* “cedevole”<sup>30</sup>, ovvero oggetto di una possibile (parziale) ridefinizione a livello regionale, sia pure nella misura in cui ciò non comporti un irragionevole sacrificio delle istanze di tutela uniforme dell’interesse pubblico il cui impianto generale è quello riveniente dagli artt. 6 ss. del d.p.r. n. 380/01.

Tutto ciò finisce col rendere, per un verso, l’intera disciplina maggiormente articolata (sia pure solo in potenza) tra i diversi livelli di normazione (in forza del summenzionato potere di deroga delle Regioni che si affianca alla più ampia competenza legislativa “non di principio” delle stesse), e, per l’altro, la corrispondenza tra la qualificazione delle varie tipologie di opere edilizie e la prescrizione degli specifici titoli abilitativi richiesti per la loro esecuzione, inevitabilmente, meno “stretta” e “rigida”, ovvero tale da consentire, in sostanza, una “specificazione” (sia pure limitata) del regime dei titoli abilitativi stessi a livello locale.

Se è vero, dunque, che la legislazione regionale in materia, come afferma la Corte, non può derogare la classificazione disposta dall’art. 3 del d.p.r. n. 380/01, in quanto espressione (per molti versi “acclarata”) di principi fondamentali della materia, né «sovvertire le “definizioni”», di cui allo stesso articolo, nell’esercizio del predetto potere di deroga, così come, tra l’altro, già affermato, negli stessi termini, in una precedente pronuncia<sup>31</sup>, è altresì vero che una classificazione ed una definizione degli interventi edilizi “intrinsecamente” fondata (anche) sui titoli abilitativi necessari per la loro realizzazione, così come prospettato dal Giudice delle leggi, rischia di risultare poco compatibile o, quantomeno, non del tutto coerente, con la previsione che le Regioni possano effettivamente derogare ai vincoli derivanti dalla disciplina dei titoli abilitativi stessi estendendo le fattispecie di intervento riconducibili alla c.d. “edilizia libera”.

---

<sup>30</sup> E’ appena il caso di sottolineare come il riferimento alla “cedevolezza” (in senso lato) delle norme in questione assuma un significato generale in riferimento alla efficacia delle norme stesse e non richiami, in particolare, ciò che la dottrina ha tradizionalmente inquadrato come “norme cedevoli” in senso proprio, ovvero come norme “non di principio”, adottate “provvisoriamente” dallo Stato in materie di potestà concorrente. E’ noto, più in particolare, come queste previsioni normative siano, essenzialmente, vincolate ad una efficacia, per così dire” “provvisoria”, ovvero specificamente limitata fino al momento in cui le Regioni non esercitino in concreto la propria competenza legislativa in materia, al fine precipuo di garantire, per un verso, la necessaria coerenza del rapporto “dinamico” tra norme “di principio” e norme “di dettaglio”, e, per l’altro, il corretto funzionamento e la necessaria continuità e/o completezza della disciplina e, più in generale, dell’intero ordinamento (anche per evitare vuoti normativi), così come rilevato (e legittimato) dal Giudice delle leggi, quantomeno a partire dalla [sentenza “pilota” n. 214/85](#) (al riguardo, v., in riferimento alla ricostruzione originaria della problematica relativa alle c.d. “norme cedevoli, v. A. ANZON, *Mutamento dei principi fondamentali nelle materie regionali e vicende della normazione di dettaglio*, in *Giur. cost.*, 1985, 1660 ss., la quale poneva in luce anche l’esigenza di ovviare all’inerzia del legislatore regionale di adeguare la disciplina ad un mutamento dei principi fondamentali della materia; F. CUOCOLO, *Il difficile rapporto fra leggi statali e regionali*, in *Giur. cost.*, 1985, 2667 ss.; R. TOSI, *Leggi di principio corredate da disposizioni di dettaglio: un’estensione della competenza statale senza sacrificio dell’autonomia regionale*, in *Giur. cost.*, 1985, 2678 ss., la quale poneva in rilievo, in particolare, come l’adozione di norme statali “cedevoli” avrebbe consentito di evitare che si creassero vuoti normativi nell’ordinamento, in seguito ad un mutamento dei principi fondamentali della materia, senza compromettere, perlomeno apparentemente, il potere regionale di intervenire successivamente in quella stessa materia con la propria disciplina di dettaglio e nel rispetto dei mutati principi fondamentali. In riferimento all’evoluzione della problematica *de qua* dopo la riforma del Titolo V, v., tra gli altri, A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano, 2001, 126 ss.; F. PIZZETTI, *Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2002, 944; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1247 e ss.; A. D’ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore (Nota a C. Cost. N. 282/2002)*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) ; L. ANTONINI, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?*, in <http://archivio.rivistaaic.it>, i quali sembrano escludere, a vario titolo, la legittimità dell’adozione delle summenzionate “norme cedevoli”). Il riferimento in parola, al netto di tutto ciò, pur non riguardando un caso in cui l’adozione di “norme cedevoli” appare determinata e, per certi versi, giustificata dalla necessità di avere comunque una disciplina alla quale siano garantite coerenza e continuità, appare, tuttavia, opportuno se non altro perché è la stessa Corte a rilevare che, in riferimento al concreto esercizio, da parte delle Regioni, delle proprie attribuzioni, non è «ragionevole ritenere che il legislatore statale abbia reso *cedevole* l’intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative da soggiacere comunque a permesso di costruire» (così nella sentenza in esame al [Punto 2.2 delle Considerazioni in diritto](#)).

<sup>31</sup> Così nella [sentenza n. 171 del 2012](#).

Non a caso, la Corte, nel momento stesso in cui affronta la questione relativa alla facoltà attribuita al legislatore regionale, *ex art. 6, c. 6* del decreto n. 380/01, di estendere la disciplina delle opere di “edilizia libera” ad *ulteriori* fattispecie rispetto a quelle elencate nei primi due commi dello stesso articolo (ovvero di non subordinarne, in particolare, la realizzazione al rilascio di un permesso di costruire o ad una “segnalazione certificata di inizio attività”, la c.d. SCIA), si preoccupa di puntualizzare, non senza ambiguità, che tale facoltà risulta intrinsecamente limitata alla «possibilità di estendere i casi di attività edilizia libera ad *ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”*», ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6», richiamando *in toto* quanto aveva già avuto modo di rilevare in una precedente decisione (la [n. 139 del 2013](#)).

In realtà, in occasione della [sentenza n. 139/13](#), la Consulta, nel definire l’ambito derogatorio previsto dall’art. 6 del d.p.r. n. 380/01, aveva voluto ribadire il limite gravante sulla legislazione regionale (“non di principio”), derivante dalla connessione tra le definizioni contenute nell’art. 3 dello stesso decreto ed il regime dei titoli abilitativi, richiamando non tanto una necessaria e stretta corrispondenza tra la definizione degli interventi e l’individuazione dei rispettivi adempimenti necessari per la loro legittima realizzazione, così come sembra fare nella pronuncia in commento, ma, piuttosto, un vincolo di sostanziale ragionevolezza a cui sarebbero soggette le previsioni regionali derogatorie ai sensi dell’art 6, c. 6 stesso<sup>32</sup>.

La Corte, infatti, rilevava, in quella sede, che siffatte previsioni debbano risultare «*coerenti con le ragioni giustificatrici* che sorreggono [...] le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo»<sup>33</sup>, evidenziando come le finalità di “semplificazione” dei titoli abilitativi necessari per le opere da realizzare, pur previste dall’ordinamento, non possano spingersi (alla luce di una valutazione effettuata, essenzialmente, in termini di “ragionevolezza”) fino a consentire la creazione di nuova volumetria senza un adeguato titolo edilizio<sup>34</sup>.

Non va trascurato, tra l’altro, come, sotto quest’ultimo specifico profilo, il legislatore della Regione Liguria, a differenza di quello veneto, si fosse preoccupato di disporre espressamente che gli interventi riconducibili alle ipotesi derogatorie consentite dalla legislazione statale non potessero, comunque, comportare un aumento di volumetria.

In ogni caso, è solo in riferimento alla necessaria ragionevolezza dell’intervento legislativo regionale (rispetto al quadro di disciplina statale, da un lato, ed alle finalità riconducibili alla normazione sub-statale, dall’altro), più che ad un parametro di secca conformità/difformità rispetto alle fattispecie enumerate nei primi due commi dell’art. 6, che appare possibile conciliare un effettivo potere di deroga normativa esercitabile a livello regionale con l’intrinseca esigenza di non poter considerare, com’è ovvio, i principi fondamentali della materia contenuti nel d.p.r. n. 380/01 come una disciplina cedevole, in evidente violazione di quanto disposto dall’art. 117, c. 3 Cost.

D’altro canto, non si può nemmeno trascurare come le stesse definizioni degli interventi edilizi siano già state oggetto, in qualche misura, della legislazione regionale che ha introdotto, in particolare, ora nozioni specifiche proprie<sup>35</sup>, ora peculiari caratterizzazioni o semplificazioni di

---

<sup>32</sup> Nel caso specifico, gli appostamenti fissi per la caccia non potevano essere ragionevolmente considerati assimilabili, così come sosteneva la difesa regionale, alle serre mobili stagionali, prive di una struttura in muratura e, sostanzialmente, funzionali allo svolgimento dell’attività agricola. Tutto ciò si risolveva, dunque, nel fatto che il regime derogatorio traeva legittimazione dalla mobilità delle serre, ovvero da un requisito di cui risultava privo l’appostamento “fisso”.

<sup>33</sup> Così nella [sent. n. 139/13](#) (Punto 4 delle *Considerazioni in diritto*), e poi puntualmente ripreso al [Punto 2.2 delle motivazioni in diritto della sent. n. 231/16](#).

<sup>34</sup> Nel caso di specie si trattava di palchi ed appostamenti fissi per cacciatori disciplinati dalla legge della Regione Veneto n. 25/12.

<sup>35</sup> Si pensi, ad es., alla previsione del “restauro scientifico” contenuta nell’allegato alla legge della Regione Emilia-Romagna n. 31/02 (di cui costituisce parte integrante ai sensi dell’articolo 6, c. 1 della stessa legge) in cui si definiscono gli “interventi edilizi”.

quanto previsto a livello statale<sup>36</sup>, così come evidenziato da attenta dottrina<sup>37</sup>, anche al fine precipuo di circoscrivere meglio le attività che non richiedono uno specifico titolo abilitativo.

In altre parole, la Corte, nel sindacare il potere di deroga regionale volto a “rimodulare” l’individuazione delle opere sugli immobili riconducibili al regime di “edilizia libera”, avrebbe potuto anche adottare un approccio meno “rigido” e più in sintonia con le logiche proprie del giudizio di ragionevolezza, rivolto ai possibili effetti prefigurati dalle scelte concreteamente adottate dal legislatore regionale in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti, piuttosto che “cristallizzare” l’intero corpo delle previsioni statali come un ambito proprio dei principi fondamentali della materia *tout court*, completamente precluso all’intervento regionale.

La Corte stessa avrebbe potuto, forse, focalizzare maggiormente la sua attenzione, in particolare, sull’impatto potenziale, in termini non meramente formali, della nuova disciplina rispetto alla tutela dell’interesse pubblico “unitario” (che pure sarebbe potuto risultare irragionevolmente inciso), da un lato, ed alla legittimità e/o salvaguardia degli interessi “locali” (i quali, d’altro canto, sarebbero potuti risultare “ragionevolmente coerenti”), dall’altro, anche perché, a differenza di precedenti casi già oggetto del suo giudizio<sup>38</sup>, le disposizioni censurate sembravano escludere esiti palesemente “irragionevoli”, preoccupandosi, in particolare, di evitare di ricondurre al regime di “edilizia libera” opere che avrebbero comportato un impatto significativo sul territorio, quali gli interventi sugli immobili in grado di creare nuova volumetria (anche attraverso la realizzazione di meri vani tecnici).

In tale prospettiva se appare condivisibile il rilievo, rimarcato dalla Corte, e che si è già avuto modo di richiamare<sup>39</sup>, secondo cui non può essere sottratto allo Stato il compito ed il potere «di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative da soggiacere comunque a permesso di costruire», in nome dell’esigenza sostanziale, prima ancora che formale, di individuare, nell’ambito della disciplina edilizia, un “nucleo non differenziabile” di tutela degli interessi pubblici coinvolti, idoneo a limitare la legislazione regionale ed a contenere la “pressione” ed una irragionevole espansione degli interessi locali (pubblici e privati), risulta meno condivisibile che le Regioni non possano incidere (“ragionevolmente”) su ipotesi di intervento edilizio dall’impatto limitato (quali quelli di manutenzione), che lo stesso legislatore statale ha reso esplicitamente oggetto di una possibile deroga a livello regionale, proprio al fine di “semplificarne” gli adempimenti amministrativi necessari.

E ciò anche in considerazione di un rilievo di carattere generale (ma tutt’altro che meramente incidentale o teorico) che sembra porsi sullo sfondo delle considerazioni sin qui effettuate, e che investe, tra l’altro, la stessa natura e funzione dei poteri legislativi regionali di tipo concorrente in materia edilizia. Tale rilievo riguarda, fondamentalmente, l’accettazione (tutt’altro che scontata o pacifica) del principio secondo cui il potere di determinare quali trasformazioni del territorio siano significative e quali non lo siano (in relazione alle scelte urbanistiche da adottare) spetti, in assoluto, al livello di legislazione statale, sul presupposto che solo quest’ultimo offrirebbe le migliori garanzie di tutela dell’interesse pubblico generale in quanto contrapposto tanto agli interessi (particolari) dei privati, quanto a quelli dei territori locali<sup>40</sup>, senza considerare, invece, come, alla luce dell’art. 5 Cost. (ma, anche, dell’art. 114 Cost. con cui si “apre” il Titolo V della Parte seconda della Costituzione), anche le autonomie siano chiamate, nei limiti della loro sfera di competenza, ma senza dimenticare che sono espressione delle comunità di riferimento, a concorrere

<sup>36</sup> V., tra gli altri, l’art. 27 della legge della Regione Lombardia n. 12/05, o l’art. 3 della legge della Regione Umbria n. 1/04.

<sup>37</sup> V. E. MITZMAN, *La Corte costituzionale conferma i limiti della ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione: le definizioni degli interventi edili come principi fondamentali della legislazione statale, tra governo del territorio e tutela del paesaggio nazionale*, in *Le Regioni*, 2012, 363 ss.

<sup>38</sup> Come, ad esempio, nel caso sollevato, in particolare, in occasione della [sent. n. 139/13](#) cui si è già avuto modo di fare riferimento, o, anche, in quello oggetto della [sent. n. 309/11](#) (v., in merito, la nota di E. MITZMAN, *op. cit.*).

<sup>39</sup> V. la nota n. 30.

<sup>40</sup> In tale prospettiva, infatti, anche i “territori” sembrano essere portatori di interessi in qualche modo “particolari” rispetto a quello tutelato a livello statale.

all'individuazione, oltre che alla concreta salvaguardia, dell'interesse pubblico generale, nella prospettiva più autentica e coerente dello Stato regionale delineato dalla nostra Carta costituzionale.

Su tali presupposti, più in particolare, se la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 6, c. 3 della legge della Regione Liguria n. 12/15, cui è giunto il Giudice delle leggi a conclusione del suo ragionamento, per taluni versi, sembra voler riaffermare e consolidare un'impostazione e dei principi già messi a fuoco dalla giurisprudenza precedente (molto attenta a salvaguardare la “tenuta” della legislazione statale in materia), per altri, finisce col destare non poche perplessità in ordine alla concreta definizione degli “spazi” di normazione affidati al legislatore regionale, *in primis* in relazione al potere di deroga di quest'ultimo, previsto dalla disciplina statale “di principio”, ed al più ampio potere legislativo regionale in materia di “governo del territorio”.

### *5. Alcune brevi considerazioni finali*

“A valle” della disamina svolta, volendo mettere a fuoco alcune brevi considerazioni finali (o, per meglio dire, “di sintesi”), possiamo rilevare che la pronuncia in questione, sotto il profilo specificamente approfondito in questa sede, se, ad una prima lettura, sembra porsi (o forse, più correttamente, *sembra volersi porre*), in sostanziale continuità con un orientamento giurisprudenziale che appare per molti versi consolidato in ordine alla concreta definizione del riparto “verticale” delle competenze legislative riguardanti la disciplina degli interventi di “manutenzione” degli immobili, ad un esame più attento sembra segnare, invece, un approccio di tipo parzialmente nuovo (quantomeno sotto il profilo ermeneutico se non proprio sotto quello logico-formale) alla problematica affrontata.

Tale approccio, appare fondato, in generale, su di una presupposta schematizzazione “rigida” (e tutt'altro che priva di ambiguità e di intrinseche criticità) dei rapporti tra competenze in materia, il quale sembra rendere ancor più problematica (*rectius*: meno rispettosa della autonomia regionale) la concreta e coerente individuazione dei “punti di equilibrio” tra legislazione statale e legislazione regionale nella disciplina dell’attività edilizia.

Nel corso della presente disamina è emerso come tale esito sembri trarre origine da un approccio della Corte al dato positivo<sup>41</sup> di tipo fondamentalmente formalistico (che sembra fondarsi sulla netta distinzione e contrapposizione tra *disposizioni* “di principio” e *disposizioni* “non di principio”), da cui deriverebbe una sostanziale e, per certi versi, ingiustificata “chiusura” agli interventi normativi di livello regionale rivolti alla individuazione delle fattispecie da ricondurre alle opere di “edilizia libera” (e destinati ad incidere, di riflesso, sul regime dei titoli abilitativi necessari per la realizzazione delle stesse), che pure sembrano essere consentiti (ove sviluppati, come ovvio, nel rispetto dei limiti previsti) dallo stesso legislatore statale dal momento che quest'ultimo sembra avere espressamente riconosciuto alle Regioni un potere di (parziale) deroga di quanto previsto dal Testo unico.

La Corte, in particolare, per giungere alla declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni censurate, pur richiamando orientamenti già adottati e “consolidati” nel corso di una giurisprudenza ormai decennale, ha finito col ritenere illegittime le previsioni, contenute nella legge regionale, che intendevano ampliare le fattispecie riconducibili agli interventi di c.d. “edilizia libera”, non in quanto frutto di un “esercizio irragionevole” del potere di deroga riconosciuto in capo alle Regioni al fine di “specificare” e “semplificare” quanto previsto a livello statale in merito alla predetta attività edilizia, così come sembrava aver fatto in occasione della [sent. n. 139/13](#), ma perché lesive di previsioni considerate *tout court*, ed “in blocco”, come norme “di principio”, ancorché parzialmente derogabili (in teoria).

---

<sup>41</sup> Si fa riferimento innanzitutto alle previsioni contenute nel Testo unico delle disposizioni in materia edilizia, considerate *tout court* come “principi” della materia, ma, per certi versi, anche a quelle contenute nella legge regionale censurata, considerate idonee a modificare i principi fondamentali posti dalla legislazione statale.

L'effetto che ne deriva, prima ancora dell'annullamento delle disposizioni censurate, sembra essere stato non solo quello di rendere meno "fluidi" e dinamici i rapporti tra la legislazione "di principio" e quella "di dettaglio", ma anche quello di contrarre ulteriormente gli spazi normativi lasciati al legislatore regionale, il quale, se aveva dovuto prendere atto (comprensibilmente, se non proprio opportunamente), con la [sent. n. 139/13](#), che non poteva "semplificare" *ad nutum* il regime dei titoli abilitativi, giungendo a sacrificare irragionevolmente l'interesse pubblico unitario individuato a livello statale, con la sentenza in commento lo "stesso" legislatore regionale (sia pure ligure e non veneto, questa volta) ha dovuto registrare, più discutibilmente, il venir meno meno, in maniera "secca", la possibilità effettiva di semplificare il regime degli adempimenti a cui è vincolata la realizzazione delle opere edilizie (e, segnatamente, di quelle dall'impatto molto contenuto sul territorio). Ogni deroga e/o semplificazione di quanto previsto dal Testo unico finirebbe, infatti, col costituire una potenziale violazione della legislazione "di principio", così come inquadrata e "cristallizzata" nella sentenza stessa.

D'altra parte, una prospettiva, sostanzialmente più "aperta" alle istanze di autonomia regionale in materia potrebbe essere offerta da un approccio che non consideri la disciplina censurata come un "ambito" sottratto *in toto* ad una differenziazione di livello regionale, così come sembra discendere, più o meno esplicitamente, dalle argomentazioni della Corte, ma che riconosca un carattere *lato sensu* "cedevole" a quella parte (di sostanziale "dettaglio") della disciplina stessa che si occupa delle opere che è possibile ricondurre ad un regime "semplificato" di autorizzazioni (quale quello proprio dell'edilizia "libera"), sia pure col vincolo che ciò risulti "ragionevolmente" coerente con l'impianto e le finalità generali fissati dal legislatore statale.

Su tali presupposti, dunque, va rilevato come, anche alla luce del richiamato potere di deroga specificamente considerato, sia proprio il rapporto tra la disciplina "di principio" e la disciplina "di dettaglio" relative al "governo del territorio" a mostrare una intrinseca ed irrisolta problematicità, la quale finisce col far sì che siano rimessi sempre in discussione gli esiti di una giurisprudenza costituzionale fondamentalmente costante nei riferimenti teorici e nelle ricostruzioni dommatiche, ma, evidentemente, non del tutto soddisfacente sotto il profilo dei rapporti tra livelli di normazione, dal momento che gli spazi di legislazione regionale, in siffatti ambiti, risultano oltremodo "compressi", se non proprio esautorati, da "principi" statali inidonei, in ultima istanza, ad avere un adeguato svolgimento normativo a livello sub-statale.