

Interferenze fra atti normativi e atti amministrativi: il caso del regolamento edilizio-tipo

di Giovanni Di Cosimo
(13 febbraio 2018)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2017)

1. La sent. 125/2017 prende in esame una disposizione del testo unico in materia di edilizia che, allo scopo di conseguire una disciplina uniforme sul territorio nazionale dei regolamenti edilizi comunali, rimette alla Conferenza unificata la predisposizione di uno 'schema di regolamento edilizio-tipo' destinato ad essere successivamente adottato dai comuni. La Regione ricorrente sospetta che la disposizione del testo unico, introdotta nel 2014 dal decreto legge cosiddetto "Sblocca Italia"¹, violi l'art. 117 secondo, terzo e sesto comma, ossia i parametri che delineano gli ambiti di competenza legislativa e regolamentare dei livelli di governo centrale, regionale e locale. La Corte però è di avviso contrario e salva la disposizione.

2. Cominciamo dall'ambito di competenza legislativa. La Corte, premesso che il testo unico contiene «la legislazione di cornice in materia di edilizia», e che una parte di questi principi tratteggiano procedure, osserva che la disposizione impugnata rientra in tale più circoscritto gruppo, dato che pone «un criterio procedurale, di natura concertativa, finalizzato a semplificare la struttura dei regolamenti edilizi». Ne segue che la scelta del legislatore di affidare alla Conferenza unificata il compito di adottare lo schema di regolamento edilizio-tipo costituisce un principio fondamentale relativo alla materia 'governo del territorio'².

Il legislatore non ha dunque attribuito a «un atto sub-legislativo il compito di disciplinare una materia» che gli è affidata dal terzo comma dell'art. 117 Cost. E nemmeno ha concesso un'autorizzazione in bianco perché la disposizione indica «i soggetti interessati, l'obiettivo da perseguire, il metodo e gli adempimenti procedurali necessari» allo scopo di conseguire l'obiettivo della uniformità redazionale dei regolamenti edilizi.

A sostegno di tale conclusione vengono prospettati due argomenti. Il primo, che sottolinea il contenuto tecnico del regolamento edilizio-tipo, si riallaccia a quella giurisprudenza costituzionale che ammette l'intervento in materia di competenza regionale dei regolamenti statali con contenuti tecnici³. L'altro argomento, secondo cui le autonomie locali sono tutelate dal coinvolgimento di una sede concertativa come la Conferenza unificata, avrebbe meritato un peso maggiore nell'economia della motivazione, non fosse

1 Sulla evidente mancanza in questo caso dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza, che in forza dell'art. 77 Cost. dovrebbero giustificare l'adozione dei decreti legge, cfr. S. Bellomia, *Il regolamento edilizio tra autonomia comunale e regolamento tipo*, in *Riv. giur. edil.*, suppl. al n. 6/2014, 5.

2 La sentenza chiarisce che non si rientra nella materia esclusiva statale "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", come invece afferma testualmente la disposizione impugnata.

3 Cfr. F. Salmoni, *Gli atti statali di coordinamento tecnico e la ripartizione di competenze Stato-Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, 1737 ss.; M. Gigante, *L'attribuzione allo Stato della normazione tecnica tra neutralità e attuazione vincolata*, ivi, 1752 ss.; A. Iannuzzi, *Eccezioni al principio del coordinamento tecnico o esclusione di un possibile «governo tecnico unitario» dello Stato*, in *Giur. cost.*, 2006, 3262 ss.; *Regolamenti delle Regioni. Questioni teoriche e aspetti problematici*, Napoli, 2012, 249 ss. Va ricordato che la categoria delle 'norme tecniche' presenta margini di ambiguità dal momento che non esiste una definizione univoca del concetto di 'tecnica' (F. Salmoni, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, 25).

altro perché, rispetto all'argomento delle norme tecniche, presenta una più chiara inerenza tematica al tema del riparto di competenze normative.

3. La disposizione impugnata delinea un percorso che parte dal piano delle fonti normative, accede al piano degli atti amministrativi (l'intesa raggiunta il 20 ottobre 2016 nell'ambito della Conferenza unificata), e infine incrocia di nuovo l'ambito normativo per effetto del vincolo posto ai regolamenti comunali di adeguarsi alle previsioni del regolamento edilizio-tipo. Per parte sua la Conferenza unificata ha aggiunto la fase del recepimento regionale, che il testo della disposizione impugnata non contempla coerentemente con il fatto che comprende la procedura finalizzata a uniformare i regolamenti edilizi nell'ambito di una materia esclusiva statale. E tuttavia, malgrado che la sentenza chiarisca che si rientra in una materia concorrente, e dunque apra uno spazio per l'intervento regionale, non si sfugge all'impressione che, in realtà, la procedura sia stata inutilmente appesantita. Infatti, lo schema partorito dalla Conferenza, in particolare l'indice che i regolamenti comunali devono adottare, è molto dettagliato e quindi potenzialmente in grado di vincolare i comuni senza necessità di intermediazione della legge regionale⁴. Del resto, il segno dell'operazione realizzata con la modifica del testo unico introdotta dal decreto "Sblocca Italia" è chiaro: avocare al legislatore statale il compito di definire lo schema di regolamento tipo in precedenza assolto dai legislatori regionali⁵.

Inoltre, la fase aggiunta pone alcuni problemi interpretativi, legati, in particolare, alla scelta dello strumento regionale: è verosimilmente diverso che il recepimento avvenga con legge⁶, oppure con un atto amministrativo come la delibera della Giunta regionale⁷, quanto meno nel senso che ciascuno di questi atti impatta diversamente il potere regolamentare comunale⁸. In compenso, l'intesa si preoccupa di chiarire che in caso di inerzia regionale i comuni «possono comunque provvedere all'adozione dello schema di regolamento edilizio tipo»⁹.

4. E con ciò possiamo passare all'ambito della competenza regolamentare. Secondo la Corte, il regolamento edilizio-tipo adottato dalla Conferenza unificata non è un

4Sui ridotti margini di intervento del legislatore regionale cfr. S. Ballari, *Regolamento edilizio unico: rapporti con la disciplina regionale e locale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2016, 3; S. Tuccillo, *Il regolamento edilizio-tipo tra esigenze di uniformità e di salvaguardia delle identità territoriali*, in *Riv. giur. edil.*, 2017, II, 144.

5Cfr. l. 47/1985 secondo cui le Regioni «definiscono criteri ed indirizzi per garantire l'unificazione ed il coordinamento dei contenuti dei regolamenti edilizi comunali» (art. 25.1 lett. b). Alcune Regioni hanno interpretato estensivamente questa disposizione spingendosi ad elaborare regolamenti edilizi-tipo (v., per es., il reg. 23/1989 Marche, ora abrogato).

6Come nell'es. della lr 11/2017 Puglia "Regolamento edilizio-tipo", che regola «il procedimento e i tempi di adeguamento dei regolamenti edilizi comunali al regolamento edilizio tipo» adottato dalla Conferenza unificata (art. 1).

7Es. del. 922/2017 Emilia-Romagna, secondo cui i «comuni conformano il proprio regolamento edilizio» allo schema della Conferenza unificata (art. 2); analogamente dispongono la del. 243/2017 Lazio, la del. 1896/2017 Veneto e la del. 287/2017 Campania (quest'ultima dispone il recepimento nel territorio regionale dello schema di regolamento edilizio-tipo).

8La cui effettiva estensione è peraltro piuttosto controversa: cfr. G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, 2005, 61 ss.; M. Di Folco, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, Padova, 2007, 233 ss.; E.C. Raffiotta, *Problemi in tema di potestà normativa degli enti locali*, in *Le ist. del federal.*, 2/2007, 245 ss.; S. Parisi, *Il "posto" delle fonti locali nel sistema*, in questa *Rivista*, 2008, 166 ss.; M. Mancini, *I regolamenti degli enti locali tra riserva di competenza e «preferenza» in un multilevel system of government*, *ivi*, 113 ss.; C. Mainardis, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del titolo V)*, in *forumcostituzionale.it*, che mette in evidenza la differenza che corre fra la lettura della dottrina, più incline a riconoscere una competenza riservata ai regolamenti locali, e la lettura della giurisprudenza amministrativa che dubita addirittura della loro riconducibilità alle fonti del diritto.

9Art. 2.3.

propriamente un regolamento perché: a) mancano i requisiti formali previsti dall'art. 17 della legge 400/1988; b) mancano i contenuti tipici dei regolamentari, ossia «norme generali e astratte, anche se di dettaglio, destinate ad innovare l'ordinamento giuridico».

Riguardo all'ambito di competenza dei regolamenti comunali la Corte ritiene che, anche dopo l'adeguamento allo schema, disporranno di «un ragionevole spazio per intervenire con riferimenti normativi idonei a riflettere le peculiarità territoriali e urbanistiche del singolo comune», e dovranno «indicare in particolare i requisiti tecnici per la costruzione degli edifici». L'affermazione si spiega alla luce della supposizione che lo schema, attraverso lo strumento dell'indice, vincoli soltanto la struttura formale dei regolamenti comunali.

Se si va a vedere il testo del regolamento edilizio-tipo, si scopre però che accanto all'indice elenca alcuni 'principi generali' che, dice il testo, si impongono ai regolamenti comunali¹⁰ E dunque contiene previsioni normative aventi il carattere della generalità ed astrattezza. Il fatto che il regolamento edilizio-tipo li abbia previsti può essere interpretato in due modi. Da un lato, si potrebbe ritenere che, a ragione della loro vaghezza e genericità, non costituiscano un vincolo effettivo nonostante la contraria affermazione del testo; dall'altro, che abbiano un valore cogente. In questo secondo caso rappresentano un elemento di complicazione: a) per il pericolo di sovrapposizioni e/o contraddizioni con i principi fondamentali posti dal legislatore regionale; b) perché non è chiaro il rapporto con l'atto di recepimento regionale; c) perché, essendo contenuti in un atto amministrativo, in forza del sesto comma dell'art. 117 Cost,¹¹ non dovrebbero vincolare l'autonomia regolamentare dei comuni, mentre il testo stabilisce espressamente il contrario¹².

10Punto 9. dello schema.

11Del resto, la stessa Corte ha riconosciuto che il sesto comma dell'art. 117 Cost. configura un ambito di competenza del regolamento comunale (v. sent. 246/2006). Per la tesi che il regolamento edilizio non cade sotto il sesto comma dell'art. 117 Cost. perché non contiene norme di carattere procedimentale e organizzativo, ma si fonda sul primo comma dell'art. 114 in quanto espressione di autonomia normativa, cfr. F. Cintioli, *Regolamenti edilizi comunali*, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2004, 64 s.

12«I comuni, nella definizione della disciplina regolamentare di cui alla Seconda Parte del Regolamento Edilizio, osservano i seguenti principi generali» (punto 9. dello schema).