

PARERE SULL'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 50 DELLA L.R. N. 31 DEL 2002

Servizio Affari Giuridici del Territorio, Regione Emilia-Romagna

Prot. n. AMP/TUG/053/3825 del 23/02/2004

Si riscontra la Sua richiesta del 30 settembre 2003 premettendo innanzitutto che, come ha chiarito la Corte Costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003, la materia dei titoli edilizi, quale parte del governo del territorio, è soggetta alla competenza legislativa di tipo concorrente, che viene esercitata dallo Stato con riguardo ai principi fondamentali della materia e dalle Regioni per ogni altro aspetto disciplinatorio, anche di dettaglio. L'assetto della competenza normativa in materia edilizia è delineato nel DPR 380/2001 all'articolo 2, il quale oltre a stabilire una concorrenza tra la legislazione statale e regionale nei termini appena indicati, espressamente prevede che le disposizioni anche di dettaglio e attuative dei principi del riordino presenti nel Testo Unico, trovano applicazione fino a che le Regioni a statuto ordinario non assumano una propria normativa.

A seguito dell'approvazione del Testo Unico è intervenuta come è noto la legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha riformulato il Titolo V della Costituzione, delineando in maniera più netta il riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni secondo il quale residua in capo al primo solo la definizione dei principi sostanziali.

E' stato immediatamente rilevato come il nuovo corpo normativo non fosse coerente con il riformato art. 117 della Costituzione avendo assemblato sia i principi che le disposizioni operative raccolte dalla normativa legislativa e regolamentare statale previgente.

Tale incoerenza si manifesta già all'articolo 1 del DPR in questione il quale si apre affermando che il testo unico contiene sia i principi fondamentali e generali che le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia, ma, secondo il dettato costituzionale, tali principi dovrebbero essere positivamente indicati e non essere interpretati e desunti dalle disposizioni del Testo Unico, mentre le disposizioni- di dettaglio e operative -, secondo il nuovo quadro costituzionale, non dovrebbero essere oggetto della competenza statale.

In questo contesto sommariamente descritto questa Regione si è dotata di una propria legge (n. 31 del 2002) avendo come riferimento, si ripete, non una legge statale di principi, ma una normativa puntuale sull'attività edilizia dalla quale sono stati desunti, i principi sostanziali della materia, che, in via esemplificativa, possono riassumersi nei seguenti:

- 1) l'attività edilizia è svolta in conformità alla pianificazione urbanistica comunale ai regolamenti edilizi e alla disciplina urbanistica-edilizia;
- 2) l'edificazione è subordinata ad un titolo edilizio preventivo, che può essere rilasciato dall'amministrazione pubblica ovvero, in applicazione del principio di semplificazione, anche prodotto dal privato attraverso la denuncia di inizio attività;
- 3) il titolo edilizio ha un termine di validità iniziale e finale;
- 4) l'attività edilizia è onerosa ed è soggetta a controlli;
- 5) le opere realizzate sono soggette a certificazione di conformità edilizia ed agibilità;
- 6) i procedimenti edilizi sono di competenza dei Comuni, vengono svolti attraverso una struttura unica ed i relativi atti sono nella responsabilità del dirigente o responsabile della struttura.

Con riguardo ai quesiti posti con la Sua nota, ed in relazione alle tipologie degli interventi edilizi, la L.R. 31/2002 ha assunto le definizioni contenute nel Testo Unico, introducendo alcuni tipi di intervento in continuità con la previgente L.R. 47 del 1978 e precisandone altri, senza tuttavia derogare o contrastare le definizioni operanti nella materia dal 1978 e sulle quali si sono formati i piani regolatori dei Comuni della Regione.

In relazione alle disposizioni sul procedimento di rilascio del permesso di costruire occorre rilevare che le stesse, nel Testo Unico, hanno natura regolamentare e quindi un carattere cedevole trovando applicazione fino a quando le Regioni non provvedano autonomamente a regolare la materia. Conseguentemente, mentre sono stati ritenuti nella L.R. 31/2002 quali principi del procedimento amministrativo la previsione del responsabile del procedimento, l'obbligo della motivazione e l'irrevocabilità del permesso, si è ritenuto di assoggettare il rilascio del titolo abilitativo a termini perentori, scaduti i quali il permesso si intende tacitamente rilasciato in quanto atto che non presenta un contenuto discrezionale comportando infatti per l'amministrazione comunale chiamata a concederlo un'attività di accertamento e di verifica da effettuarsi sulla base di parametri già definiti dagli strumenti di pianificazione urbanistica e dai regolamenti comunali.

Occorre poi considerare che è parso necessario sostituire il meccanismo previsto dalla norma statale, che prevede l'intervento sostitutivo della Regione e la nomina del commissario ad acta, in quanto procedimento che rischia di non avere una conclusione se il commissario a sua volta non provvede entro il termine stabilito.

Infine la disapplicazione delle norme statali, come elencate all'art. 50 della L.R. 31 del 2002, è la diretta conseguenza del fatto che la disciplina statale non ha positivamente indicato i principi della materia e pertanto non è stato tecnicamente possibile individuarli con un richiamo legislativo per escluderli dalla disapplicazione.

Gli stessi principi statali hanno costituito il fondamento per l'elaborazione della legge regionale e si ritiene siano stati giustamente interpretati visto che per ora la stessa legge non è stata oggetto di ricorso di legittimità costituzionale.

Da ultimo la disapplicazione è diretta conseguenza della presenza nel Testo Unico di disposizioni per l'attività edilizia che, in quanto norme statali non di principio, operano fintanto che non vi siano delle norme regionali. E' parso quindi indubbio che a seguito dell'adozione della normativa regionale nella materia edilizia, le norme statali di dettaglio dovessero essere rese inefficaci nel territorio della Regione e per ragioni di certezza le stesse disposizioni statali sono state puntualmente indicate.