



REGIONE LAZIO

DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 08 - Legislativa Contenzioso e Conferenza dei Servizi

Prot. 212184/08

24 FEB. 2009

SCARICATO

Al Comune di Guidonia Montecelio
Area IV – Urbanistica Assetto del Territorio
Piazza G. Matteotti, 20
00012 Guidonia (RM)

e, p.c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Ufficio Legislativo
Piazzale Porta Pia, 1
00198 Roma (RM)

Oggetto: Richiesta di parere in merito al presunto contrasto della Legge Regionale n.15/2008 con il D.P.R. n. 380/2001.

Il Comune di Guidonia ha sollevato il problema relativo al presunto contrasto della L.R. 11 agosto 2008 n. 15 con il D.P.R. n. 380/2001, c.d. Testo Unico in materia edilizia.

In particolare il Comune asserisce, invero molto genericamente e senza mai scendere nello specifico dei singoli elementi di contrasto, che, nell'ambito dei principi dettati dall'art. 117 della Costituzione in tema di legislazione concorrente nella materia del governo del territorio, si evidenzerebbero antinomie nel quadro del rapporto tra la legislazione statale di principio e la legislazione regionale. In particolare il Comune rileva un conflitto tra la sopravvenuta normativa regionale e quella statale nelle seguenti ipotesi:

1. Lottizzazione abusiva (art. 23 della L.R. n. 15/2008 e art. 30 del D.P.R. n. 380/2001): per “integrazione - non derivata - del concetto di lottizzazione abusiva”;
2. Variazioni essenziali (art. 17 L.R. n. 15/2008 e art. 32 del D.P.R. n. 380/2001): per “integrazione delle variazioni essenziali, disgiunte dal principio generale di cui all'art. 2 del D.P.R. n. 380/2001”;
3. Sanzioni pecuniarie: per “ampliamento della consistenza delle sanzioni per varie categorie di interventi aumentandone lo spettro tra il minimo ed il massimo”;
4. “Integrazioni normative sulla descrizione e sulla procedura applicativa degli artt. 34 e 36 del



REGIONE LAZIO

DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 08 - Legislativa Contenzioso e Conferenza dei Servizi

D.P.R. n. 380/2001” rispetto agli artt. 18 e 22 della L.R. n. 15/2008;

5. Obbligo per i Comuni di destinazione dei proventi (art. 30 della L.R. n. 15/2008): per “innovazione legislativa”.

Ebbene, com'è noto l'art. 117, comma 3, della Costituzione assegna la materia relativa al governo del territorio alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. Con la formula della potestà concorrente la Costituzione stabilisce un riparto delle competenze in base al quale *“spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”*.

Ciò premesso, è opportuno innanzitutto sgombrare il campo da un equivoco in cui il Comune sembra incorrere laddove fa riferimento alla necessità di una delega per l'esercizio dell'attività legislativa regionale. Il tenore dell'art. 117 Cost. è inequivocabile, per cui se ne deduce agevolmente che l'attività legislativa regionale non si connota mai come funzione delegata, ma quale produzione normativa autonoma ed originale, nel quadro e nel contesto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione nazionale. E' la Carta costituzionale a stabilire il riparto di competenze relativamente alle materie, per cui la potestà legislativa regionale, concorrente o esclusiva che sia, trova il suo fondamento unico nei dettami costituzionali e non deriva, giusta delega, da una superiore potestà statale. E' bene, allora, precisare che il criterio di relazione tra la fonte legislativa statale e quella regionale non è un criterio gerarchico, bensì di competenza.

Tale impostazione era comunque già presente nella Costituzione, art. 117, anche prima della riforma del Titolo V realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, laddove, oltre ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, anche l'interesse nazionale e quello di altre Regioni si ponevano quali vincoli all'attività legislativa regionale di natura concorrente.

A maggior ragione, nel nuovo assetto dei poteri legislativi realizzato con la riforma, il limite alla potestà legislativa regionale risiede nei principi fondamentali la cui individuazione, per ciascuna delle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost., spetta allo Stato in ragione di speciali esigenze di unitarietà. Di conseguenza, le Regioni legiferano nel rispetto di quei principi, e di converso lo Stato è legittimato ad una legislazione esclusivamente di principio.

Per venire alla materia che qui interessa, l'art. 1 del D.P.R. n. 380/2001 recita che il medesimo *“contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia”*; ciò significa che in esso si trovano sia principi (fondamentali e generali), come tali inderogabili, sia disposizioni, al contrario derogabili, senza che siano però indicati quali sono e dove si rintracciano



gli uni e gli altri. E' evidente, dunque, che il limite invalicabile per il legislatore regionale è costituito, come dispone l'art. 2 del D.P.R. n. 380/2001, dai "*principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel Testo Unico*", e non già da tutto il compendio delle disposizioni, anche di dettaglio, in esso contenute, pena lo svilimento della potestà legislativa regionale, che risulterebbe di fatto svuotata. Infatti, posto che il legislatore statale non ha esplicitato quei principi che costituiscono il parametro da rispettare da parte della legislazione regionale (c.d. qualificazione formale o legislativa), tale identificazione, in ossequio all'autonomia, non può che spettare alla sensibilità dell'interprete regionale. Lo stesso Testo Unico, del resto, parla di principi "desumibili", con ciò sottintendendo il rimando ad una indispensabile attività ermeneutica del legislatore regionale che conduca ad individuare, nel corpus normativo del D.P.R., i principi cardine da rispettare, distinguendoli dalle mere disposizioni, invece contraddicibili da parte di una differente normativa regionale.

Naturalmente, come paventato dal Comune, il rischio di una tale impostazione è quello insito nella circostanza che ciascuna Regione a Statuto ordinario desumerà tali principi limite della propria legislazione secondo propri criteri, con il verosimile risultato di possibili diversità di legislazione anche sostanziali da un territorio regionale all'altro. Ma tale possibile esito, che peraltro considera e valorizza le specificità di ciascuna Regione, oltre a costituire il banco di prova della capacità della potestà legislativa regionale di rispettare il quadro generale unitario delineato in sede statale, incarna quella filosofia della valorizzazione delle autonomie, del decentramento, della sussidiarietà e del c.d. "federalismo" alla base della riforma del Titolo V della Costituzione.

Del resto, pretendere che la legislazione regionale si appiattisca su quella statale, rispettandola sia per quanto concerne i principi sia per quanto riguarda le disposizioni anche di dettaglio, significa, oltre che smentire il dato costituzionale, volerla ridurre al rango di attività normativa secondaria, di carattere meramente esecutivo, laddove invece la innovatività, ossia la capacità di introdurre modifiche nell'ordinamento giuridico, costituisce proprio il carattere qualificante dell'attività legislativa.

Oltretutto, come noto, l'art. 127 della Costituzione prevede che "*il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale entro 60 giorni dalla sua pubblicazione*". Visto che la L.R. n. 15/2008 è stata pubblicata il 21 agosto 2008 ed il termine di 60 giorni è decorso senza che sia stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, deve ritenersi che la legge sia stata considerata dal legislatore statale esente da censure circa il rispetto dei principi



fondamentali.

Così inquadrata, necessariamente per sommi capi, la tematica del rapporto tra la legislazione statale e quella regionale nella materia del governo del territorio, si possono ora esaminare le ipotesi che a detta del Comune concretizzerebbero un contrasto, un'interferenza o un'integrazione non ammessa tra legislazione regionale e quella statale.

1. Lottizzazione abusiva. Non sembra affatto che il dettato dell'art. 23 legge regionale concretizzi una "integrazione – non derivata del concetto di lottizzazione abusiva" di cui all'art. 30 del D.P.R. n. 380/2001. Anzi, il concetto di lottizzazione abusiva fatto proprio dal legislatore regionale ricalca fedelmente quello delineato dalla normativa statale. Unica differenza tra le norme richiamate risiede nella precisazione di cui al comma 1, lett. a) dell'art. 23 della legge regionale, laddove puntualizza che si ricade nell'ipotesi della lottizzazione "*anche se per le singole opere facenti parte della lottizzazione sia stato rilasciato il relativo titolo abilitativo*". Tale precisazione, che non modifica affatto il concetto di lottizzazione, né incide sulla fattispecie penale, recepisce un consolidato orientamento giurisprudenziale, che il legislatore regionale ha positivizzato senza per questo infrangere la sfera di potestà legislativa riservata allo Stato attinente alla determinazione dei principi fondamentali. Inoltre la lottizzazione abusiva era già disciplinata dal legislatore regionale con la L.R. n. 34/1974;
2. Variazioni essenziali. L'art. 17 della L.R. n. 15/2008 riproduce senza modifiche l'art. 8 della L.R. n. 36/1987 (adesso, appunto, abrogato), che non ha mai originato problemi di compatibilità con l'art. 8 della Legge n. 47/1985 che l'art. 32 del D.P.R. ripropone fedelmente. In altre parole, in merito alle variazioni essenziali nulla di nuovo può dirsi intervenuto con la legge regionale ed il D.P.R. visto che entrambe ricalcano pedissequamente norme da tempo esistenti;
3. Sanzioni pecuniarie. Anche qui l'osservazione del presunto contrasto di norme sembra non cogliere nel segno. Valgano in questa sede le argomentazioni sugli spazi di manovra consentiti al legislatore regionale che non può essere mero replicante delle disposizioni statali. Si ritiene pertanto che l'intervento regionale sulla modulazione delle sanzioni pecuniarie sia del tutto legittimo, non annoverandosi l'importo delle sanzioni tra i cosiddetti principi fondamentali. Anzi, in tale materia, è pacifico che la Regione, se non può diminuirle, può invece aumentare le sanzioni già previste dalla normativa statale;
4. Relativamente all'art. 34 del D.P.R. n. 380/2001, non si riscontrano differenze rispetto al



suo omologo art. 18 della L.R. n. 15/2008. Questo sia per quanto riguarda il profilo della descrizione (interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire), venendo aggiunta la fattispecie della parziale difformità dagli interventi di ristrutturazione edilizia, non contemplata dall'art. 34 del D.P.R., che costituisce integrazione volta a colmare la lacuna normativa che, per un *lapsus calami* del legislatore statale, non vedeva annoverata tale ipotesi tra quelle della parziale difformità; sia sotto l'aspetto della procedura, sostanzialmente identica, con le uniche differenze che nel T.U. non si parla esplicitamente di ingiunzione e non è fissato un termine massimo, genericamente definitivo congruo: la legge regionale parla invece di ingiunzione di ripristino e fissa in 120 giorni il tetto della congruità del termine. Ulteriore differenza risiede nella sanzione pecuniaria applicata, per la quale si vedano le argomentazioni svolte sopra. Per quanto attiene all'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 e all'art. 22 della legge regionale non si ravvisano elementi di diversità sostanziali, a parte la già ricordata rimodulazione delle sanzioni pecuniarie;

5. Obbligo di destinazione dei proventi derivanti dalla riscossione delle sanzioni pecuniarie. Questa rappresenta certamente un elemento di novità rispetto al D.P.R. n. 380/2001, ma perfettamente inserita nel quadro dei principi fondamentali della materia. Oltretutto non costituisce assolutamente un elemento "straniante", giacché molteplici sono gli esempi, nella legislazione statale e non, di obbligo di destinazione dei proventi ricavati da una determinata attività o settore al suo potenziamento o sviluppo, in ragione di una razionale redistribuzione delle risorse acquisite.

Per le ragioni evidenziate risulta evidente che la legge regionale 11 agosto 2008 n. 15, pur presentando innegabili elementi di novità, del tutto fisiologici alla produzione normativa e al riparto di competenze legislative tra Stato e Regione, rispetti il quadro dei principi fondamentali delineati dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Ne consegue che, non ravvisandosi alcun contrasto, sia cogente per i Comuni applicare *in toto* le disposizioni della legge regionale, entrata in vigore il 6 settembre 2008.

Il Funzionario Istruttore
dott. Stefano Levante

IL DIRETTORE REGIONALE
Arch. Daniele Iacovone

IL DIRIGENTE DELL'AREA
Dott.ssa Marina Ajello