

Sentenza: 5 novembre 2019, n. 264

Materia: governo del territorio

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, terzo comma, della Costituzione;

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 7, comma 1, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 ottobre 2018, n. 37 (Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37); art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 53 (Interventi sulle leggi regionali 24/2013, 37/2015, 21/2016, 11/2017, 1/2018, 3/2018, 5/2018, 12/2018, 15/2018, 28/2018 e 31/2018)

Esito illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lett. b), della l.r. Calabria 37/2018 – limitatamente alla parte in cui introduce il comma 3-ter, lett. b), dell'art. 6 della l.r. Calabria 37/2015, nonché dell'art. 2, comma 1, lett. c), della l.r. Calabria 53/2018

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

La regione Calabria con la l.r. 37/2018 interviene a modificare il sistema di vigilanza sulle costruzioni realizzate in zone sismiche, mediante la riscrittura del previgente art. 6 della l.r. 37/2015 (Procedure per l'esecuzione di interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica). In particolare, con tale disposizione, che aggiunge il comma 3-ter, lett. h), all'art. 6, si prevede che le verifiche spettanti al competente settore tecnico regionale ai fini del rilascio dell'atto autorizzativo o di diniego ai sensi della normativa sismica, aventi ad oggetto la regolarità formale del progetto esecutivo e la conformità dello stesso alle vigenti norme tecniche per le costruzioni, non devono riguardare *“la progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti, salvo le eventuali interazioni con le strutture, ove la progettazione debba tenerne conto”*.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tale esenzione sarebbe in contrasto con i principi fondamentali contenuti nella legislazione statale, ed in particolare con gli artt. 65, 93 e 94 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, d'ora in avanti: t.u. edilizia), che impongono verifiche preventive sull'intero territorio nazionale in relazione agli interventi edilizi da realizzare in località sismiche e conseguentemente, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nelle materie di legislazione concorrente della «protezione civile» e del «governo del territorio».

Successivamente il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 1, lett. c), della l.r. Calabria 53/2018 con cui si è modificato l'art. 6, comma 3-ter, lett. b) della l.r. Calabria 37/2015, aggiungendovi il periodo *“in conformità a quanto previsto dalle norme tecniche per le costruzioni di cui all'art. 52 del d.P.R. 380/2001”*.

Ad avviso del ricorrente, tale modifica non consentirebbe di superare il dubbio di costituzionalità già formulato, configurandosi come un semplice richiamo alla normativa statale, privo di effetti sul contenuto sostanziale della disposizione originaria. La Corte ritiene entrambe le questioni fondate.

In particolare, la Corte, in accordo con la sua passata giurisprudenza (cfr. da ultimo sent. n. 246 del 2019) riconduce la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile» per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica. In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali.

Sotto questo profilo per quanto attiene ad entrambe le materie richiamate la Corte ha ritenuto che assumano la valenza di principio fondamentale le disposizioni contenute nel t.u. edilizia che prevedono determinati adempimenti procedurali, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (ex multis cfr. sent. nn. 232 e n. 60 del 2017).

Fra tali disposizioni, assume primario rilievo il disposto dell'art. 93, comma 1, del t.u. edilizia – in forza del quale *“nelle zone sismiche chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore”* – e dell'art. 94, comma 1, secondo il quale nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, *“non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione”*. Tali previsioni costituiscono espressione evidente dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, orientata alla tutela dell'incolumità pubblica, che *“non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali”* (cfr. sent.n. 232/2017 e 272/2016). Pertanto le norme impugnate si pongono in contrasto con i richiamati principi fondamentali laddove sottraggono all'autorizzazione preventiva alcune parti progettuali degli interventi edilizi.

Peraltro la Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittime analoghe disposizioni emanate da altre Regioni, caratterizzate dal sottrarre ad ogni forma di vigilanza preventiva alcuni interventi edilizi realizzati in zone sismiche, non tipizzati dalla legislazione statale di riferimento (cfr. le già citate sent. nn. 232 e 60 del 2017).

In tali occasioni, la Corte ha ritenuto irrilevante il fatto che, come nella presente fattispecie, la norma regionale avesse esentato dalla previa autorizzazione sismica le sole opere “minori”; e tanto sia perché tutti gli interventi sul patrimonio edilizio esistente *“sono ricompresi nell'ampio e trasversale concetto di opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità utilizzato dalla normativa statale (artt. 83 e 94 del t.u. edilizia) con riguardo alle zone dichiarate sismiche, sia perché l'autorizzazione preventiva costituisce «uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell'incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare» e perciò «riveste una posizione “fondante” del settore dell'ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto”* (sent. n. 232 del 2017).

Infine non assume alcun rilievo ai fini del supposto contrasto il contenuto del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 17 gennaio 2018 (Aggiornamento delle «Norme tecniche per le costruzioni»; d'ora in avanti: NTC 2018), cui il legislatore calabrese ha ricondotto la propria scelta di sottrarre alcuni interventi dalle verifiche

preventive di conformità sismica. Sotto questo profilo, infatti, le NTC 2018, al paragrafo 7.2, contengono una distinta previsione della “*progettazione dei sistemi strutturali*” (paragrafo 7.2.2) e della “*progettazione di elementi costruttivi non strutturali*” (paragrafo 7.2.3), definendo questi ultimi come elementi “*con rigidezza, resistenza e massa tali da influenzare in maniera significativa la risposta strutturale*” ovvero “*che, pur non influenzando la risposta strutturale, sono ugualmente significativi ai fini della sicurezza e/o dell’incolumità delle persone*”. Le NTC 2018, pertanto, mantengono quale elemento distintivo fra le categorie di interventi edilizi quello dell’idoneità degli stessi ad arrecare pericolo per l’incolumità delle persone, ovvero un criterio affatto diverso da quello preso in considerazione dal legislatore regionale. Infatti le stesse norme, al paragrafo 7.3.6, specificano che “*la capacità degli elementi non strutturali, compresi gli eventuali elementi strutturali che li sostengono e collegano, tra loro e alla struttura principale, deve essere maggiore della domanda sismica corrispondente a ciascuno degli stati limite da considerare*” e che “*le verifiche degli elementi non strutturali si effettuano in termini di funzionamento e stabilità*”, in termini che non delineano alcuna attenuazione delle necessarie cautele in ambito sismico.

Quanto esposto, peraltro, vale anche alla luce delle modifiche intervenute, successivamente alla proposizione dei ricorsi, sulla disciplina statale degli interventi edilizi in zone sismiche, per effetto dell’entrata in vigore del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito con modificazioni nella legge 14 giugno 2019, n. 55. Tale decreto, coerentemente con le finalità di semplificazione dei procedimenti amministrativi in ambito edilizio, che ne connotano il complessivo contenuto, ha, fra l’altro, introdotto l’art. 94-bis del t.u. edilizia. Tale norma distingue fra diverse categorie di interventi edilizi, sulla base del fatto che gli stessi siano “*rilevanti*”, “*di minore rilevanza*” o “*privi di rilevanza*” nei riguardi della pubblica incolumità; a tale distinzione la norma fa poi corrispondere una diversa disciplina del relativo procedimento autorizzatorio, che, in particolare, esenta dall’autorizzazione preventiva gli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza». Per l’individuazione specifica delle diverse tipologie di intervento, la norma statale rimanda alla definizione di linee-guida con apposito decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, specificando che, nelle more, le Regioni potranno «confermare le disposizioni vigenti», salva la necessità di adottare, una volta emanate le linee-guida, «specifiche elencazioni di adeguamento». Allo stato, le linee-guida non sono ancora state definite; peraltro, coerentemente con la previsione della legge statale, l’art. 2 l.r. Calabria 37/2019, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37 (Procedure per l’esecuzione di interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica)», ha «demandato al dipartimento regionale competente il compito di predisporre le specifiche elencazioni» degli interventi edilizi riconducibili alle diverse categorie di interventi, disponendo altresì per il successivo adeguamento delle stesse a quelle definite con decreto ministeriale.

Ad avviso della Corte, il mutamento del quadro normativo statale di riferimento non determina il sostanziale venir meno del contrasto denunciato dal ricorrente, in quanto la modifica della legge statale mantiene invariati i profili di disallineamento già rappresentati rispetto alle leggi regionali impugnate. Non vi è infatti alcuna coincidenza fra il criterio di differenziazione degli interventi adottato dal legislatore statale, che si

fonda sull'idoneità degli stessi ad arrecare nocumento all'incolumità pubblica, e quello adottato dal legislatore regionale, basato sull'incidenza del progetto sugli elementi strutturali della costruzione. Del resto, che si tratti di discipline non sovrapponibili è reso evidente dalla stessa rubrica dell'art. 94-bis del t.u. edilizia, ove si evidenzia che esso è riferito ai soli interventi strutturali; le disposizioni impugnate, invece, intendono sottrarre alle verifiche preventive in ambito sismico gli interventi non strutturali e perciò una categoria di interventi estranea in radice al campo di applicazione della novella legislativa. Con la conseguenza che la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.