

Sentenza della Corte costituzionale n. 60/2017

Materia: protezione civile; governo del territorio.

Parametri invocati: articolo 117, terzo comma, della Costituzione; articoli 65, 93 e 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in qualità di norme interposte.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 5 e 7 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2015, n. 12 (Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)).

Esito: illegittimità costituzionale e inammissibilità.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 5 e 7 della legge della Regione Abruzzo 8 maggio 2015, n. 12, recante "Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28", in quanto ritenuti in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alle materie del governo del territorio e della protezione civile, nonché con i parametri interposti di cui agli articoli 65, 93, 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia). In particolare, le doglianze sollevate relativamente all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione riguardano, in quanto rientranti nel novero delle materie di legislazione concorrente, la disciplina relativa alla realizzazione degli interventi di edilizia per la riduzione del rischio sismico nelle zone diverse da quelle a bassa sismicità, indicate all'articolo 83 del TUE. L'articolo 5 della normativa impugnata abroga il comma 5 dell'articolo 14 della legge della Regione Abruzzo 28/2011 ai sensi del quale: *"fino all'emanazione dei criteri di indirizzo di cui al comma 3 è necessario il preventivo rilascio dell'autorizzazione per tutte le varianti che il richiedente intende apportare, nel corso dei lavori, al progetto originario presentato all'ufficio provinciale competente per territorio"*. A parere del ricorrente, dalla predetta abrogazione deriverebbe l'esenzione dall'autorizzazione sismica delle varianti in corso d'opera delle verifiche preventive imposte, sull'intero territorio nazionale, dall'articolo 94 del TUE in relazione a interventi edilizi da realizzare in località sismiche purché non caratterizzate da basso rischio sismico. La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la censura sollevata dal Governo con riferimento all'articolo 5 della l.r. Abruzzo 12/2015, tenuto conto dell'inconsistenza delle conseguenze prospettate dal ricorrente quali effetti dell'abrogazione in esame. A parere della Corte, occorre leggere il disposto dell'articolo 5 della legge oggetto di impugnativa in maniera correlata con il complessivo quadro normativo all'interno del quale si colloca. A questo proposito, la Corte nota che, con riferimento agli articoli 6, 7 e 9, la disciplina regionale fa riferimento esclusivamente alle varianti "sostanziali", di cui peraltro non fornisce una definizione e che il primo regolamento attuativo è contenuto nel decreto del Presidente della Regione 3/2015, che reca, fra l'altro, la distinzione di contenuto tra varianti "sostanziali", "rilevanti" e "non

sostanziali”, utile al fine di individuare gli interventi per i quali deve ritenersi necessaria la preventiva autorizzazione di cui all’articolo 7 della l.r. 28/2011. La Corte evidenzia, altresì, che l’applicabilità delle norme primarie è stata differita nel tempo in maniera reiterata, da ultimo con l’articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2014 n. 49, recante “Modifiche alla L. R. 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)”, che ha legato la durata della sospensione dell’efficacia delle predette disposizioni all’entrata in vigore del nuovo regolamento attuativo, del 30 dicembre 2016, che abroga, fra l’altro, il predetto regolamento 3/2015. Sulla base di tale constatazione, nonché del fatto che al momento della proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri l’articolo 14, comma 5, della l.r. 28/2011 non era, quindi, ancora efficace in quanto il decreto del Presidente della Regione 3/2016 non era ancora entrato in vigore, e tenuto conto che il Governo si è limitato ad impugnare soltanto l’articolo 5 della novella di legge, la Corte rileva che, dal tenore dell’impugnazione, non può rilevarsi altro che l’intento del ricorrente di denunciare il vuoto normativo cui si è dato luogo mediante l’abrogazione dell’articolo 5 della l.r. Abruzzo 12/2015, unitamente alla mancata adozione del regolamento attuativo.

In secondo luogo, il Governo lamenta l’illegittimità costituzionale dell’articolo 7 della l.r. Abruzzo 12/2015, introduttivo dell’articolo 19bis all’interno della l.r. Abruzzo 28/2011, in forza del quale, alla lettera d) del comma 2, si rinvia a un regolamento regionale, adottato su proposta della Giunta regionale, per la definizione delle “opere minori” e di “quelle prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità”. La Corte rileva che la norma impugnata coincide con il testo originariamente introdotto dalla l.r. 49/2014, poi abrogato dalla medesima norma impugnata in quanto trasposto all’interno dell’articolo 19bis. Pur non ostacolando l’impugnabilità della predetta norma, essendo inapplicabile l’istituto dell’acquiescenza ai giudizi di impugnazione in via principale, atteso che la norma impugnata reitera comunque la lesione da cui scaturisce l’interesse dello Stato a ricorrere, la Corte rileva che l’assoluta genericità argomentativa del ricorrente determina l’inammissibilità dell’impugnativa *de qua*.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato il terzo comma del nuovo articolo 19bis, introdotto nella citata l.r. 28/2011, in quanto esso, da un lato, assegna ad un regolamento il compito di definire “le opere minori” e “quelle prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità” e, dall’altro, rimanda ad una deliberazione della Giunta regionale la definizione degli “aspetti di dettaglio non previsti dal regolamento”. Secondo il ricorrente, trattasi di rinvii a categorie di opere non contemplate dalla normativa statale per l’edilizia in zone sismiche contenuta nel TUE, nonché di previsioni che contemplano procedure legislative dalle quali discende una palese violazione dei principi fondamentali vigenti nelle materie della protezione civile e del governo del territorio, riservate alla competenza legislativa statale dalla Costituzione e trasposte negli articoli 65, 93 e 94 del TUE. Con riferimento al predetto articolo 7, la Corte costituzionale ha giudicato fondata la censura del Governo in esame, tenuto conto dell’afferenza di interventi legislativi come quello in esame alle materie del governo del territorio e della protezione civile, per i profili attinenti alla pubblica incolumità, di cui al terzo comma dell’articolo 117 Cost., in riferimento alle quali le disposizioni contenute nel TUE assurgono a principi fondamentali. Ciò premesso, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l’articolo 7 della l.r. 12/2015 nella parte in cui ha introdotto il secondo comma, lettera d), all’interno dell’articolo 19bis della l.r. 28/2011, in quanto in grado di sottrarre al sistema di vigilanza e controllo alcuni interventi edilizi realizzati in zone sismiche, non tipizzati dalla normativa statale di riferimento. Ha escluso, inoltre, che la sopravvenuta abrogazione ad opera della legge regionale 19 gennaio

2016, n. 5, recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo”, potesse determinare la cessazione della materia del contendere. Ciò, in quanto, se è vero che nessun dubbio sussiste circa il carattere satisfattivo dell’intervento abrogativo operato mediante la predetta legge regionale, non lo stesso può dirsi con riguardo alla seconda condizione richiesta dalla giurisprudenza costituzionale affinché possa dichiararsi intervenuta la cessata materia del contendere, ovvero la mancata applicazione *medio tempore* della norma censurata. Infatti, la Corte evidenzia, preliminarmente, la reiterata sospensione, mediante quattro diversi interventi normativi, subordinanti l’efficacia delle predette norme all’emanazione del regolamento attuativo, dell’operatività delle norme dettate dalla l.r. 28/2011, relative agli adempimenti essenziali che sostanziano l’attività di vigilanza connessa agli interventi edilizi in zone sismiche. Ciò premesso, i Giudici costituzionali non ritengono di poter escludere, seppure in relazione ad un arco temporale minimo, che siano stati realizzati interventi edilizi non sottoposti, da parte delle autorità competenti, ad alcuna verifica, in quanto ricadenti nel periodo di vigenza della l.r. 28/2011, nelle parti oggetto del giudizio di costituzionalità, determinata dall’entrata in vigore del primo regolamento attuativo (decreto del Presidente della Regione 3/2015).