

Sentenza 29 maggio 2013 , n. 101

Materia: opere pubbliche - edilizia

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, comma terzo Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 5, commi 1, 2 e 3, art. 6 e art. 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 “Norme per il governo del territorio” e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 “Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico”)

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Il Presidente del Consiglio impugna gli artt. 5 commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 “Norme per il governo del territorio” e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 “Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico”).

L’art. 5, che sostituisce l’art. 118 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), introduce:

– al comma 1, la possibilità di ottenere l’accertamento di conformità in sanatoria, di cui all’art. 140 della stessa legge regionale, per le opere edilizie realizzate nei comuni già classificati sismici, in assenza dell’autorizzazione o dell’attestato di avvenuto deposito, che risultano conformi alla normativa tecnico-sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione; indicando anche, alle lettere a) e b), la documentazione necessaria ad ottenere il suddetto accertamento;

– al comma 2, la possibilità di ottenere il medesimo accertamento di conformità in sanatoria per le opere in corso di realizzazione nei comuni sopra indicati in assenza dell’autorizzazione o dell’attestato di avvenuto deposito, e che risultano conformi alla normativa tecnica vigente al momento dell’inizio dei lavori;

– al comma 3, la possibilità di accedere al suddetto accertamento di conformità anche per le opere realizzate, o in corso di realizzazione, in assenza dell’autorizzazione o dell’attestato sopra indicati, ed in difformità dalla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione.

La Corte, richiamando la propria precedente giurisprudenza, rileva che l’intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l’ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell’incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, e che la normativa regionale, ove si occupi di interventi edilizi in zone sismiche, rientra nella materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.

Le norme impugnate, che riguardano la disciplina dei requisiti per ottenere l’accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, il relativo procedimento, ed il collegamento di tali disposizioni con la procedura di accertamento di conformità in sanatoria per le opere edilizie di cui all’art. 140 della legge regionale n. 1 del 2005 – rientrano anch’esse nelle materie relative al governo del territorio e, per i profili indicati, alla protezione civile.

La Corte richiama pertanto il principio della “doppia conformità”, espresso dall’art. 36 del D.P.R. 380 del 2001, secondo il quale, ai fini della concedibilità del permesso di costruire in sanatoria, è necessario che le opere realizzate siano assentibili alla stregua non solo della disciplina urbanistica vigente al momento della domanda di sanatoria, ma anche di quella in vigore all’epoca di esecuzione degli abusi. La Corte richiama anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che afferma che la sanatoria in questione, in ciò distinguendosi da un vero e proprio condono, è stata deliberatamente circoscritta dal legislatore ai soli abusi “formali”, ossia dovuti alla carenza del titolo abilitativo, rendendo così palese la ratio ispiratrice della previsione della sanatoria in esame, anche di natura preventiva e deterrente, finalizzata a frenare l’abusivismo edilizio, in modo da escludere letture sostanzialiste della norma che consentano la possibilità di regolarizzare opere in contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione, ma con essa conformi solo al momento della presentazione dell’istanza per l’accertamento di conformità.

La corte rileva che l’art. 5 della legge regionale impugnata introduce la previsione di tre distinte ipotesi di contrasto con le norme sismiche di opere già realizzate, ovvero in corso di realizzazione, senza richiedere che la sostanziale conformità alle medesime norme sussista sia nel momento della realizzazione che in quello di presentazione dell’istanza per ottenere la sanatoria. Tali previsioni contrastano con il principio della doppia conformità, discostandosene nettamente, e anzi, il comma 3 dell’art. 5 consente persino la regolarizzazione di opere realizzate o in corso di realizzazione, mediante la presentazione di un “progetto di adeguamento conforme alla normativa tecnica vigente al momento di presentazione della stessa”.

La Corte, nel ribadire che il requisito della doppia conformità risulta strettamente correlato alla natura della violazione edilizia sottostante, che deve essere di tipo “puramente formale”, rincara la dose, ritenendo evidente che l’interpretazione proposta dalla Regione condurrebbe alla previsione di un vero e proprio condono edilizio, vanificando l’intento perseguito dal legislatore statale con l’adozione delle norme antisismiche. La Corte ricorda che tale intento è “palesamente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l’ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell’incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali” e che la stessa Corte ha anche affermato che le norme sismiche dettano “una disciplina unitaria a tutela dell’incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale”

La Corte dichiara pertanto l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 commi 1,2, e 3 della legge impugnata.

Le norme procedurali di cui all’art. 6 della legge oggetto di impugnazione, sono direttamente strumentali al rilascio dell’autorizzazione in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche secondo le previsioni contenute nell’art. 5, e costituiscono il necessario completamento della disciplina del rilascio dell’accertamento di conformità in violazione del principio della doppia conformità. Conseguenza da questa stretta compenetrazione tra le norme impuginate, l’illegittimità dell’art. 6 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012 per le medesime motivazioni .

Infine la Corte dichiara illegittimo anche l’art. 7, in quanto tale norma, facendo salva l’applicazione delle disposizioni contenute nel nuovo testo dell’art. 118 della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, sancisce la separazione e l’autonomia dell’accertamento di conformità relativo alle norme sismiche dal generale accertamento di conformità relativo alle norme edilizie ed urbanistiche, garantendo l’effetto voluto dalla Regione con la normativa impugnata, ma che, per le ragioni anzidette, risulta lesivo del richiamato principio fondamentale della doppia conformità.