

Sentenza: 28 aprile 2021, n. 115

Materia: governo del territorio; protezione civile

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 94-bis, commi 1, 2, 4 e 5, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)"

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 4, comma 1, lett. b), della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - deleghe e norme urbanistiche particolari)»

Esito: 1) inammissibilità della questione di leg. Cost. dell'art. 4, comma 1, lett. b), l.r. Liguria 29/2019 promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 94-bis, commi 1 e 2, d.P.R. 380/2001; 2) non fondatezza della questione di leg. Cost. dello stesso promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 94-bis, commi 4 e 5, d.P.R. 380/2001

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lett. b), l.r. Liguria 29/2019, n. 29, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 94-bis, commi 1, 2, 4 e 5, d.P.R. 380/2001, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia". La norma impugnata, emanata nelle more dell'adozione delle linee guida previste dal comma 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia, per l'individuazione degli interventi strutturali in zone sismiche (interventi «rilevanti», interventi di «minore rilevanza», interventi «privi di rilevanza»), concerne il controllo con metodo a campione sui progetti esecutivi di costruzioni in zone sismiche. Essa sostituisce il comma 2 dell'art. 7-bis della l.r. Liguria 29/1983, in materia di costruzioni in zone sismiche, che prevedeva che "La Provincia nel caso di deposito dei progetti, esercita il controllo sugli stessi con metodo a campione, con le modalità fissate nel provvedimento di cui all'articolo 5-bis". Il nuovo testo stabilisce invece che "Gli enti delegati, nel caso di deposito dei progetti, esercitano il controllo sugli stessi con metodo a campione, con le modalità fissate nel provvedimento di cui all'articolo 5-bis, comma 1, lett. c)".

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali delle materie «governo del territorio» e «protezione civile», di cui all'art. 94-bis t.u., che consente, fino all'adozione delle linee guida indicate, interventi legislativi regionali di tipo solo confermativo (comma 2) e ammette i controlli con modalità a campione solo per gli interventi di «minore rilevanza» o «privi di rilevanza» (commi 4 e 5).

Premesso che interventi legislativi delle Regioni in materia sismica, approvati nelle more dell'adozione delle linee guida di cui all'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia, potrebbero generare "sovrapposizioni della stessa normativa regionale a quella statale", il ricorrente deduce due profili di illegittimità costituzionale della norma impugnata: il primo incentrato sulla violazione dei commi 1 e 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia, il secondo sulla violazione dei commi 4 e 5 della medesima disposizione.

Quanto al primo profilo, il ricorrente evidenzia che la norma impugnata prevede l'esercizio del controllo con metodo a campione nel caso di deposito dei progetti di costruzioni in zone sismiche, disciplinato dall'art. 6 l.r. Liguria 29/1983 con riguardo a categorie di interventi (nuova edificazione, recupero del patrimonio edilizio e sopraelevazione) non corrispondenti a quelle di cui all'art. 94-bis t.u.; ciò determinerebbe che le categorie di cui all'art. 6, richiamate dalla norma impugnata, potrebbero essere del tutto superate dall'entrata in vigore delle nuove linee guida.

Con riguardo al secondo profilo, il ricorrente sostiene che la norma impugnata ammetterebbe i controlli a campione anche con riguardo agli interventi «rilevanti». In particolare, nonostante l'individuazione degli interventi di «minore rilevanza» e «privi di rilevanza» spetti alle linee guida in corso di approvazione, secondo il Governo, in base al combinato disposto degli artt. 5-bis e 7-bis l.r. 29/83, come modificata dalla norma regionale [impugnata], la definizione degli interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità viene invece attribuita ad un provvedimento della Giunta della Regione Liguria che può dunque estendere o allargare i casi di controlli a campione rispetto alla disciplina di principio statale.

La Regione Liguria ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, deducendo l'infondatezza della questione sulla base di identiche argomentazioni che denunciano l'erronea interpretazione fornita dal ricorrente della legge regionale impugnata.

Nella sostanza, secondo la resistente, risulterebbe rispettata la previsione dell'art. 94-bis t.u., che prevede che le Regioni, nelle more dell'emanazione delle linee guida ministeriali, possano confermare le disposizioni vigenti, non rientrando tra le modifiche vietate quegli interventi legislativi, di esclusiva competenza regionale, riguardanti, come nel caso in esame, l'individuazione degli enti cui delegare le funzioni in materia edilizia e l'adeguamento del testo normativo ai nuovi titolari della delega. Ciò non altererebbe la disciplina dei controlli a campione e la classificazione degli interventi a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità.

Successivamente alla costituzione delle parti, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha approvato, con d. m. 30 aprile 2020, le linee guida di cui all'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia, che sono state poi recepite in termini "satisfattivi" dalla Regione Liguria con delibera della Giunta regionale 812/2020. Tale vicenda, tuttavia, non ha una diretta incidenza sull'oggetto del contendere, posto che, a prescindere dalla conformità o meno dell'attività amministrativa regionale rispetto alle linee guida statali, le censure del ricorrente pongono in discussione la legittimità della normativa primaria della Regione, in quanto consentirebbe di introdurre deroghe a tali linee guida.

Con riferimento alla prima questione, posta in riferimento ai commi 1 e 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia, la Corte la ritiene inammissibile per oscurità della motivazione; profilo: nel ricorso non viene infatti chiarito in alcun modo che rapporto vi sia tra la norma impugnata e la classificazione degli interventi edilizi a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità. La motivazione, ad avviso della Corte, è del tutto carente, in quanto la disposizione impugnata non ha per oggetto

la disciplina degli interventi in zona sismica, ma si limita all'allocazione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo, estendendo la delega di funzioni ai Comuni che ne hanno fatto richiesta. Del tutto fuorviante è, inoltre, il richiamo operato all'art. 6 l.r. 29/1983, in quanto le categorie nello stesso richiamate attengono al tipo di costruzione da realizzare (nuova edificazione, recupero del patrimonio edilizio esistente e sopraelevazione), non certo alla loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità. In definitiva, nel ricorso non viene dedotto né sotto quale specifico profilo la norma impugnata interferirebbe con le categorie previste dall'art. 94-bis t.u. edilizia, né quale violazione dei principi fondamentali ivi espressi conseguirebbe.

Del resto, come più volte rammentato da questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sent. 88/2021 e, ex plurimis, 286/2019). In ragione di ciò, il gravame «deve essere adeguatamente motivato e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato» (da ultimo cfr. sent. 106/2020 e 232/2019)

La censura formulata con riferimento ai commi 4 e 5 dell'art. 94-bis t.u. edilizia non è invece fondata, per erronea interpretazione della normativa regionale impugnata. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sent. 2/2021) la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica è riconducibile 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 la Corte ha ritenuto che assumano la valenza di principio fondamentale materie le disposizioni contenute nel t.u. edilizia che prevedano determinati adempimenti procedurali, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (ex multis, sent. 264/2019).

Fra tali disposizioni, assumono rilievo fondamentale quelle relative al preavviso scritto degli interventi edilizi in zona sismica (art. 93 t.u.: sent. 2/2021 e 264/2019), e l'autorizzazione preventiva ai lavori dell'ufficio regionale competente (art. 94 t.u.: sent. 272/2016). Tali previsioni esprimono infatti il chiaro intento unificatore del legislatore statale, con l'obiettivo di tutela dell'incolumità pubblica, senza alcuna differenziazione collegata ai diversi ambiti territoriali.

Con la conseguenza che assume valenza di principio fondamentale anche l'art. 94-bis t.u. edilizia, invocato dal ricorrente e inserito dall'art. 3 d.l. 32/2019, cosiddetto «Decreto sblocca cantieri», convertito, con modificazioni, nella l. 55/2019 come confermato da pronunce della Corte (sent. 2/2021, 264/2019). Tale disposizione introduce una differenziazione in base alla idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità fra tipologie di intervento edilizio in zone sismiche (interventi «rilevanti», «di minore rilevanza» e «privi di rilevanza»), a cui corrisponde una diversa disciplina del procedimento autorizzatorio. In particolare, gli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza» (comma 4), in conformità al principio di semplificazione dei procedimenti amministrativi in ambito edilizio, sono esclusi dalla necessità dell'autorizzazione sismica preventiva e le Regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione (comma 5). In tale quadro, a seguito della presentazione della denuncia dei lavori di cui all'art. 93, con riferimento ad ogni tipo di intervento edilizio (costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni), vige solo per quelli «rilevanti» l'obbligo di

attendere il rilascio dell'autorizzazione sismica per l'inizio dei lavori (artt. 94 e 94-bis, comma 3, t.u. edilizia), mentre è prevista solo per gli interventi in relazione ai quali non è più richiesta l'autorizzazione sismica (interventi di «minore rilevanza» e «privi di rilevanza») la possibilità per le Regioni di istituire controlli a campione.

In sintesi, dal combinato disposto degli artt. 94 e 94-bis, commi 3, 4, e 5, t.u. edilizia deriva, quindi, in relazione alle materie del governo del territorio e della protezione civile, il principio fondamentale secondo cui per gli interventi «rilevanti» è obbligatorio il controllo diretto sui progetti, in cui si concretizza la procedura relativa al rilascio dell'autorizzazione sismica, restando precluso al legislatore regionale sostituire il controllo diretto con quello a campione.

Tale ricostruzione della normativa interposta, correttamente effettuata nel ricorso del Governo, non è accompagnata da una compiuta ricostruzione del quadro normativo regionale, che ammette in conformità a quanto disposto dal t.u. edilizia i controlli a campione solo per gli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza».

A differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, è da escludersi che la norma impugnata possa essere interpretata nel senso di comprendere, nell'ambito di applicazione dei controlli a campione sui progetti, gli interventi «rilevanti», con conseguente loro esclusione dal regime autorizzatorio. L'art. 4, comma 1, lett. b), l.r. 29/2019 deve essere letto unitamente agli artt. 6 e 6-bis della stessa legge, che prevedono rispettivamente che l'avvio e la realizzazione dei lavori relativi a interventi di nuova edificazione, di recupero del patrimonio edilizio esistente e di sopraelevazione sono subordinati al deposito del progetto esecutivo presso lo sportello unico per l'edilizia (art. 6) e che l'autorizzazione sismica è rilasciata dagli enti delegati «in conformità alle disposizioni del d.p.r. 380/2001 ossia per il combinato disposto degli artt. 94 e 94-bis, comma 3, t.u. solo nel caso di interventi «rilevanti» (art. 6 bis). Con la conseguenza che i controlli a campione previsti dall'art. 7-bis, comma 2, riguardano necessariamente quei progetti su cui non deve intervenire l'autorizzazione sismica e, quindi, quelli attinenti agli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza», in conformità alla normativa statale. Tali conclusioni non mutano anche a fronte dell'argomento del ricorrente, secondo cui in base al combinato disposto degli artt. 5-bis e 7-bis della LR 29/83, come emendata dalla norma regionale impugnata, la definizione degli interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità viene invece attribuita ad un provvedimento della Giunta della Regione Liguria, che può dunque estendere o allargare il novero dei controlli a campione rispetto alla disciplina di principio statale. Con tale delibera, infatti, la Giunta regionale non individua gli interventi soggetti o meno ad autorizzazione sismica, ma si limita a garantire l'attività di indirizzo e coordinamento della Giunta della Regione delegante nei confronti dei soggetti delegati, a mezzo dell'individuazione di criteri volti a perseguire uniformità e omogeneità sul territorio regionale nell'applicazione delle procedure in materia sismica.

Da ciò si deduce che la norma impugnata non ha determinato alcuna violazione del principio fondamentale ricavabile dagli artt. 94 e 94 bis, commi 4 e 5, per cui solo per gli interventi «rilevanti» è obbligatorio il controllo diretto sui progetti sottoposti al rilascio dell'autorizzazione sismica, con puntuale divieto per il legislatore regionale di sostituire il controllo diretto con quello a campione, Con conseguente dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), l.r. 29/2019 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e a tali articoli.