CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **167/2014** (ECLI:IT:COST:2014:167)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **MATTARELLA**
Udienza Pubblica del **06/05/2014**; Decisione del **11/06/2014**
Deposito del **11/06/2014**; Pubblicazione in G. U. **18/06/2014**
Norme impugnate: Art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16/07/2013, n. 20.
Massime: **38012**
Atti decisi: **ric. 89/2013**

SENTENZA N. 167

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – bilancio pluriennale

2013-2015» e ulteriori disposizioni normative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-24 settembre 2013, depositato in cancelleria il 30 settembre 2013 ed iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

udito l'avvocato dello Stato Maurizio Di Carlo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notifica il 23 settembre 2013, ricevuto il successivo 24 settembre, e depositato nella cancelleria di questa Corte il 30 settembre 2013 (reg. ric. n. 89 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative).

Il testo della disposizione impugnata è il seguente: «1. Dopo il comma 5-quater dell'art. 19 della L.R. n. 28/2011 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) è inserito il seguente comma: "5-quinquies. Non è necessaria l'acquisizione del parere di cui all'art. 89 del D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001 (ex art. 13 della Legge 3 febbraio 1974, n. 64) per varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, qualora tale parere sia stato già acquisito in sede di pianificazione generale pur privo della valutazione sullo studio di microzonazione sismica di livello 1"».

1.1.– Osserva preliminarmente l'Avvocatura dello Stato che la legge della Regione Abruzzo 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) ha stabilito che, nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale e in particolare nel d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), i Comuni integrano i propri strumenti di pianificazione urbanistica con gli studi di microzonazione sismica, che individuano il grado di pericolosità locale di ciascuna parte del territorio (artt. 1 e 5, comma 2).

Ne conseguirebbe che la disposizione censurata, prevedendo che non è necessaria l'acquisizione del parere di cui all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 per le varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, ove tale parere sia stato acquisito in sede di pianificazione generale, ancorché privo della valutazione sullo studio di microzonazione sismica, si porrebbe in contrasto con il richiamato art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, nonché con il disposto dell'art. 5, comma 3, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3907 del 13 novembre 2010, che impone la realizzazione del richiamato studio per tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica.

1.2.– Secondo la difesa statale, al «principio generale» posto dalla norma interposta evocata a parametro sarebbe stata data coerente attuazione dal legislatore regionale, avendo l'art. 5, comma 5, della richiamata legge reg. Abruzzo n. 28 del 2011 previsto l'adozione, da parte dei Comuni, della «carta delle microaree a comportamento sismico omogeneo» sia nel caso in cui il suddetto studio sia in linea con gli strumenti urbanistici vigenti (art. 5, comma 5, lettera a), sia nel caso in cui la realizzazione della richiamata carta necessiti della previa

variante agli strumenti stessi (art. 5, comma 5, lettera b). Inoltre, l'art. 19, comma 5, della stessa legge reg. Abruzzo n. 28 del 2011 dispone che, sino all'approvazione degli strumenti urbanistici generali che contengono la validazione regionale dello studio di microzonazione sismica e l'adozione della carta delle microaree a comportamento sismico omogeneo, «l'adozione degli strumenti urbanistici particolareggiati e loro varianti, l'approvazione delle lottizzazioni convenzionate e loro varianti, nonché l'adozione delle varianti parziali sono ammesse previa realizzazione dello studio di microzonazione sismica redatto in attuazione agli indirizzi statali e regionali in materia, da allegare alla richiesta di parere di cui all'articolo 89 del D.P.R. n. 380/2001».

Da ciò seguirebbe che, per espresso disposto dello stesso legislatore abruzzese, la Regione ha subordinato l'adozione di tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica all'acquisizione del parere dell'ufficio tecnico regionale previsto dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 e alla realizzazione degli studi di microzonazione sismica, con una norma di indirizzo generale dichiaratamente rivolta «alla prevenzione ed alla riduzione del rischio sismico nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale» (art. 1 della richiamata legge reg. Abruzzo n. 28 del 2011).

Al contrario – secondo l'Avvocatura dello Stato – la successiva novella apportata dall'impugnato art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013 all'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2011, inserendo il censurato comma 5-quinquies, avrebbe introdotto una deroga al principio fondamentale espresso dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, non subordinando in alcun modo l'adozione delle varianti urbanistiche né all'acquisizione del previsto parere del competente ufficio tecnico regionale, né al previo svolgimento dello studio di microzonazione sismica.

Ne conseguirebbe che la norma impugnata, dettando una disciplina derogatoria rispetto a quanto previsto dalla disciplina statale di principio circa le costruzioni in zone sismiche, si porrebbe in contrasto con il richiamato principio fondamentale in materia di «governo del territorio» e di «protezione civile», violando conseguentemente l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato il compito di fissare i principi fondamentali in tali materie.

La difesa statale deduce altresì la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.– La Regione Abruzzo non si è costituita nel presente giudizio.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 – bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative).

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, prevedendo che non è necessaria l'acquisizione del parere di cui all'art. 89 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), per le varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, ove tale parere sia stato acquisito in sede di pianificazione generale, si porrebbe in contrasto con il richiamato art. 89, violando, in tal modo, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L’Avvocatura dello Stato deduce altresì la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.– La risoluzione della questione come sopra individuata presuppone che, in via preliminare, venga individuato l’ambito materiale delineato dalle disposizioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione a cui va ricondotta la norma impugnata.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, l’identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all’oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua ratio, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l’interesse tutelato (ex plurimis, sentenze n. 119 del 2014, n. 300 del 2011, n. 430 e n. 165 del 2007).

Occorre anzitutto ricordare che questa Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che intervenivano sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all’ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile», per i profili concernenti «la tutela dell’incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010). In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006).

3.– Tanto premesso circa l’ambito materiale a cui è possibile ricondurre la disposizione impugnata, occorre ora prendere in esame le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento ai singoli parametri evocati.

In relazione all’art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente censura il contrasto della disposizione di legge regionale impugnata con l’art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001.

3.1.– La questione è fondata.

Ai fini della definizione del presente giudizio, è preliminarmente necessario valutare se l’art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 sia qualificabile come «principio fondamentale» della materia a cui è ascrivibile la disposizione impugnata.

La norma evocata a parametro interposto impone a tutti i Comuni di richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, nonché sulle loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio (comma 1); disciplina le modalità e i tempi entro cui deve pronunciarsi detto ufficio (comma 2); prevede che, in caso di mancato riscontro, il parere deve intendersi reso in senso negativo (comma 3).

Nella richiamata giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l’orientamento secondo cui assumono la valenza di «principio fondamentale» le disposizioni contenute nel Capo IV del d.P.R. n. 380 del 2001, recante «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche», che dispongono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (sentenze n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006).

Alla stessa stregua delle norme statali già qualificate come principi fondamentali della materia di potestà concorrente «protezione civile», anche quella evocata a parametro interposto nel presente giudizio appare funzionale ad assicurare l’«intento unificatore della legislazione statale», palesemente orientato a soddisfare quelle imprescindibili garanzie valevoli per tutti gli strumenti urbanistici generali e particolareggiati con riguardo al rischio di calamità naturali (ex plurimis, sentenze n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006).

L’art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 ha come suo oggetto gli strumenti urbanistici e le costruzioni nelle zone ad alto rischio sismico e come sua ratio la tutela dell’interesse generale alla sicurezza delle persone. Esso, pertanto, trascende l’ambito della materia del «governo del territorio» o altro ambito di competenza riservato al legislatore regionale, per attingere a valori di tutela dell’incolumità pubblica e della «protezione civile», come più volte affermato, in relazione a norme ritenute di principio dalla giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, le richiamate sentenze n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010), anche in specifico riferimento a funzioni ascritte agli uffici tecnici della Regione analoghe a quella in esame (sentenze n. 64 del 2013 e n. 182 del 2006).

Da quanto detto segue che anche la norma evocata a parametro interposto nel presente giudizio riveste una posizione «fondante» di un determinato settore dell’ordinamento (ex plurimis, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005), attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell’incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali.

3.2.– Ciò posto, la norma impugnata, come esattamente osservato dall’Avvocatura dello Stato, introduce una deroga al principio fondamentale espresso dall’art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, non subordinando in alcun modo l’adozione delle varianti urbanistiche né all’acquisizione del previsto parere del competente ufficio tecnico regionale su tutti gli strumenti urbanistici, né al previo svolgimento dello studio di microzonazione sismica.

Va dunque dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.

L’ulteriore profilo di censura rimane assorbito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2013 – bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.