

Sentenza: 17 novembre 2020, n. 2 del 2021

Materia: Governo del territorio – edilizia – sismica

Parametri invocati: articoli 3, 97 e 117 terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 30, commi 1, 4 e 5, l'art. 36, comma 1, art. 34, comma 1, art. 37, comma 1, art. 38, art. 34, comma 2, art. 39, comma 1, art. 40, comma 1, art. 41, comma 1, art. 44, comma 1, art. 45, comma 1, art. 73, art. 46, comma 1, art. 51, comma 6, art. 53, comma 3, 54, comma 1, tutti riguardanti la legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69, con modifiche alla l.r. 65/2014, mentre gli articoli 66, comma 1 e 67, comma 2, della l.r. 69 si riferiscono alle modifiche della l.r. 5/2010.

Esito:

- illegittimità costituzionale dall'art. 30, comma 5, della legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 64/2009, 5/2010 e 35/2015);
- illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, limitatamente ai commi 3 e 4 dell'art. 168 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), come da esso riformulato;
- illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, limitatamente al comma 5 del nuovo art. 170-bis della l.r. Toscana 65/2014, come da esso introdotto;
- illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, limitatamente ai commi 4 e 5 dell'art. 174 della l.r. Toscana 65/2014, come da esso riformulato;
- illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019;
- illegittimità costituzionale dell'art. 73 della l.r. Toscana 69/2019;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 30, commi 1 e 4, 36, comma 1, 34, comma 1, 51, comma 6, 53, comma 3, 54, comma 1 e 66, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri;
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 34, commi 1 e 2, 36, comma 1, 37, comma 1, 38, comma 1, 39, comma 1, 40, comma 1, nella parte in cui ha introdotto il comma 5 del nuovo art. 170-bis della l.r. Toscana 65/2014, 44, comma 1, 67, comma 2, e 73 della l.r. Toscana 69/2019, promosse, in riferimento complessivamente agli articoli 3, 32, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri;
- cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 40, comma 1, nella parte in cui ha introdotto il comma 1 del nuovo art. 170-bis della l.r. Toscana 65/2014, 41, comma 1, e 45, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, promosse, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato molteplici disposizioni della legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alla legge regionale n. 65/2014, alla legge regionale n. 64/2009, alla legge regionale n. 5/2010 e alla legge regionale n. 35/2015). L'art. 30 è impugnato nei suoi commi 1, 4 e 5. Per la Corte le questioni relative ai commi

1 e 4 dell'art. 30 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 non sono fondate, mentre è fondata la questione relativa al comma 5. I commi 1 e 4 dell'art. 30 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inseriscono rispettivamente nell'art. 134 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 la lettera e-bis), nel comma 1, e il nuovo comma 2-bis, si limitano a stabilire che i mutamenti di destinazione d'uso di immobili o di loro parti, compresi nei centri storici, sono soggetti a permesso di costruire (art. 134, comma 1, lettera e-bis) o a SCIA "in alternativa" (art. 134, comma 2-bis), anche nel caso in cui non siano accompagnati dall'esecuzione di opere edilizie. Tali norme regionali sono pienamente conformi al t.u. edilizia, anche alla luce della giurisprudenza amministrativa e di legittimità che impone il permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici anche in assenza di opere (tra le tante ricorda: Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 20 novembre 2018, n. 6562; Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 26 giugno 2018, n. 40678). Dal che l'infondatezza delle relative questioni. Per la Corte, invece, il comma 5 dell'art. 30 della l.r. Toscana 69/2019 si pone, invece, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., e deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo. Tale disposizione, introducendo il comma 2-ter nell'art. 134 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, prevede che per tutti gli interventi soggetti a SCIA alternativa al permesso di costruire, di cui ai precedenti commi 2 e 2-bis, compresi i mutamenti di destinazione d'uso senza opere nei centri storici, si applichi il procedimento stabilito per la SCIA dall'art. 145 della stessa l.r. Toscana 65/2014, il quale non prevede l'obbligo di iniziare i lavori (ovvero, nel caso di mutamenti di destinazione senza opere, di dare effettivo avvio al mutamento d'uso) decorsi trenta giorni dalla segnalazione, come invece stabilito dall'art. 23, comma 1, t.u. edilizia. La Corte, ribadisce che la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente "governo del territorio", vincolando così la legislazione regionale di dettaglio e richiama le sentenze 231/2016 e 68/2018. D'altra parte l'obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla segnalazione stabilito dall'art. 23, comma 1, t.u. edilizia, concorre a caratterizzare indefettibilmente il regime del titolo abilitativo della "super SCIA", e costituisce anch'esso principio fondamentale della materia. L'art. 5 del d.lgs. 222/2016, non può essere invocato dalla Regione e di poter derogare a tale obbligo, il quale è espressione di un bilanciamento tra gli interessi privati e pubblici coinvolti nella disciplina e che non può essere modificato dal legislatore regionale, come riconosciuto del resto dalla stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nel documento allegato all'intesa del 29 settembre 2015, raggiunta sullo schema di decreto legislativo, poi approvato con il n. 222 del 2016. Con riferimento all'art. 37, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, rubricato "Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione e verifiche della struttura regionale", limitatamente ai soli commi 3 e 4 del nuovo art. 168. 5.4. la Corte, ritiene le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., inammissibili, in ragione della loro assoluta genericità. Ritiene invece fondate quelle formulate in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento ai principi fondamentali nelle materie "protezione civile" e "governo del territorio," espressi dagli articoli 94, comma 2, e 94-bis, comma 2, t.u. edilizia. Per la Corte è vero, come osservato dalla difesa regionale, che l'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia autorizzava le Regioni a "confermare le disposizioni vigenti" nelle more dell'adozione delle linee guida ministeriali, è anche vero che tale clausola non può essere intesa come legittimante le Regioni ad adottare normative incompatibili con i principi fondamentali desumibili dallo stesso art. 94-bis a tutela della sicurezza pubblica in caso di eventi sismici, come, segnatamente, la dispensa dall'obbligo di autorizzazione di tutte indistintamente le varianti non comportanti mutamenti alle strutture portanti degli edifici. Con riferimento all'art. 40, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce un nuovo art. 170-bis nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014. Delle questioni sollevate, la Corte, ritiene fondata solamente quella formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 94-bis, comma 5, t.u. edilizia. Secondo la Corte la disposizione statale, assunta qui come parametro interposto espressivo di un principio fondamentale nella materia "governo del territorio" stabilisce soltanto che le Regioni "possono" istituire controlli, anche con modalità a campione, rispetto agli interventi "di minore rilevanza" e "privi di rilevanza" per la pubblica

incolumità. Tuttavia, la radicale previsione, da parte della disposizione regionale impugnata, che i progetti relativi agli interventi strutturali privi di rilevanza per la pubblica incolumità “non sono assoggettati a controllo” finisce per escludere a priori qualsiasi possibilità di verifica da parte dell’amministrazione della conformità degli interventi al progetto e quindi, per offrire carta bianca al privato che intenda illegittimamente discostarsene, mentre la disposizione statale è ragionevolmente da intendersi come autorizzativa di forme di controllo regionale semplicemente a campione, ferma restando la doverosità, in linea di principio, dei controlli medesimi. Con riferimento all’art. 41, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, che introduce l’art. 170-ter (rubricato “Varianti non sostanziali al progetto, realizzate in corso d’opera”) nella l.r. Toscana 65/2014 la Corte dopo aver ricostruito la vicenda dichiara la cessazione della materia del contendere. La Corte, con riferimento all’articolo 44, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, che sostituisce l’art. 174 della l.r. Toscana 65/2014, che disciplina la realizzazione dei lavori rispetto a opere e costruzioni in zone soggette a rischio sismico. In particolare, oggetto delle censure sono i commi 4 e 5 del nuovo art. 174. Per la Corte le censure formulate in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost. devono essere dichiarate inammissibili in ragione della loro assoluta genericità. Sono invece fondate le censure formulate a proposito dei nuovi commi 4 e 5 dell’art. 174 della l.r. Toscana 65/2014, come sostituito dall’art. 44 della legge impugnata, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Costituzione. Il nuovo comma 4 del menzionato art. 174, disponendo l’obbligo di trasmissione da parte del direttore dei lavori della sola “relazione di cui all’art. 65 del D.P.R. 380/2011”, omette di precisare che l’obbligo si deve estendere anche ai documenti e informazioni che l’art. 65, comma 6, t.u. edilizia elenca alle lettere da a) a c), disponendo il loro deposito quali allegati alla relazione stessa. Tale omissione non è sanata dal successivo comma 5 dello stesso art. 174, che, menzionando espressamente i soli “certificati sui materiali di cui all’art. 65 del D.P.R. 380/2011” e il “giornale dei lavori strutturali”, fornisce anzi un’indicazione incompleta della documentazione da trasmettere allo sportello unico, e comunque non esattamente coincidente con quella prescritta dalla norma statale, la quale deve ritenersi enunciare, principi fondamentali nella materia della protezione civile, in ragione della funzionalità delle prescrizioni in parola alla tutela dell’incolumità pubblica, che potrebbe risultare compromessa dall’impiego di determinate tecniche e materiali edilizi, e che deve essere garantita in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. La Corte, a tal proposito, cita, tra le tante la sentenza 232/2017. È stato impugnato anche l’art. 73 della l.r. Toscana 69/2019, il quale, al comma 1, detta una disciplina transitoria per le istanze di autorizzazione per l’inizio lavori nelle zone sismiche e di quelle di preavviso per l’inizio dei lavori nelle zone a bassa sismicità, stabilendo che a tali istanze, presentate prima dell’entrata in vigore del d.l. n. 32 del 2019, come convertito, “continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti al momento della presentazione dell’istanza”, chiarendo altresì che “i relativi procedimenti sono conclusi secondo tali disposizioni”. Per la Corte, le censure formulate in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost. sono inammissibili in ragione della loro assoluta genericità mentre invece ritiene fondata la censura formulata in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. La norma regionale, in sostanza, regola l’applicabilità della nuova disciplina statale agli interventi in zona sismica di cui all’art. 94-bis t.u. edilizia, distinguendo i procedimenti già avviati alla data di entrata in vigore del d.l. n. 32 del 2019 da quelli ancora da avviare, stabilendo che per i primi valgono le disposizioni regionali previgenti, attuative della disciplina del t.u. edilizia previgente. In questo modo, il legislatore regionale toscano ha preteso di graduare, sia pur indirettamente, l’immediata entrata in vigore di norme statali contenenti (nuovi) principi fondamentali delle materie “protezione civile” e “governo del territorio”, ricorrendo all’inserimento di norme intertemporali che il legislatore statale ha scelto di non inserire. Una tale facoltà di graduazione dell’immediata vigenza di norme statali contenenti principi fondamentali in materie di competenza concorrente, peraltro in difformità dal principio generale tempus regit actum, che impone alle pubbliche amministrazioni di tener conto, ai fini dell’adozione del provvedimento finale, anche delle norme sopravvenute nel corso del procedimento, esorbita evidentemente dalle competenze regionali. La Corte prende poi in esame un altro articolo impugnato, l’art. 46, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, che sostituisce il comma 2 dell’art. 182 della l.r. Toscana 65/2014, il quale disciplina la procedura per l’accertamento di conformità in sanatoria per

interventi in zone sismiche, rinviando, mediante il richiamo al precedente comma 1, alla disciplina generale dell'accertamento di conformità di cui all'art. 209 della stessa legge regionale. Secondo il ricorrente, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia "governo del territorio". Essa infatti, lungi dall'adeguare la normativa regionale a quella statale, come indicato nella rubrica, sembrerebbe in realtà "introdurre un titolo in sanatoria non contemplato dalla legislazione statale", dal momento che la SCIA in sanatoria non sarebbe ammissibile nelle ipotesi di cui all'art. 23, comma 1, t.u. edilizia, stante il disposto di cui all'art. 36, comma 1, che prevede, per tali ipotesi, il permesso di costruire in sanatoria, mentre sarebbe ammessa nei soli casi previsti dall'art. 37 del medesimo testo unico. Il ricorrente aggiunge che la disposizione censurata contrasterebbe con il principio della "doppia conformità" dal momento che la disciplina regionale non sembra prevedere il rispetto anche della normativa sismica sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda. La difesa regionale ritiene infondate tali censure perché la norma impugnata non avrebbe introdotto un titolo edilizio in sanatoria non contemplato dalla legge statale, come sostenuto dal ricorrente, posto che la SCIA in sanatoria è espressamente prevista dall'art. 37 t.u. edilizia sia per le opere compiute (comma 4), sia per quelle in corso di esecuzione (comma 5). La stessa SCIA in sanatoria sarebbe, poi, contemplata nella Tabella A allegata al già citato d.lgs. n. 222 del 2016, al punto n. 41 della Sezione II – Edilizia. L'istituto in questione troverebbe, poi, conferma nella prassi giurisprudenziale (è citata Consiglio Stato, sezione quinta, sentenza 31 marzo 2014, n. 1534). Né potrebbe sostenersi che la disciplina regionale impugnata sia contraria al principio della "doppia conformità". L'art. 182, comma 1, della l.r. Toscana 65/2014 farebbe infatti riferimento all'art. 209 della stessa legge regionale, in cui il duplice accertamento di conformità sarebbe preteso per tutti gli interventi, compresi quelli in zone sismiche. Per la Corte la censura è fondata, per l'assorbente ragione del contrasto della disposizione impugnata con il principio della "doppia conformità" degli interventi oggetto di SCIA in sanatoria. La Corte ricorda che ha già avuto occasione di precisare che la regola della doppia conformità vale anche per la normativa antisismica, costituendo, per gli interventi in zona sismica, un principio fondamentale delle materie "governo del territorio" e "protezione civile" e richiama, a tal proposito, le sentenze 101/2013 e 290/2019. Nel caso ora in esame, l'art. 46 sostituisce il comma 2 dell'art. 182 della l.r. Toscana 65/2014, dettando la seguente disposizione: "nei casi di cui al comma 1, la struttura regionale competente rilascia l'autorizzazione in sanatoria oppure l'attestato di avvenuto deposito in sanatoria entro sessanta giorni dalla data di trasmissione della relativa istanza. Oltre che al soggetto interessato, la struttura regionale competente trasmette tali atti al comune ai fini del rilascio dei titoli in sanatoria o ai fini delle verifiche di propria competenza nel caso di SCIA in sanatoria, fermo restando quanto previsto al comma 3". Il comma 1 dell'art. 182, cui la disposizione impugnata rinvia, dopo aver richiamato la disciplina generale sull'accertamento di conformità operato ai sensi dell'art. 209 della l.r. Toscana 65/2014, chiarisce che gli interventi in zone sismiche realizzati in assenza di autorizzazione e per i quali l'interessato formuli richiesta di autorizzazione in sanatoria ovvero istanza di deposito in sanatoria devono "risultare conformi alla normativa tecnica", ossia alla normativa antisismica, senza espressamente stabilire anche in riferimento a tale normativa la necessità della cosiddetta "doppia conformità", tanto al momento della realizzazione dell'intervento, quanto a quello della presentazione della domanda. Dal combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 182 deriva dunque una situazione di incertezza, per il destinatario della norma, se la conformità alla normativa tecnica debba intendersi quale "doppia conformità", come inderogabilmente richiesto dalla legislazione statale, ovvero quale mera conformità al momento della presentazione della domanda. Tale incertezza non può ritenersi eliminata, come sostiene la difesa regionale, dalla norma generale di cui all'art. 209 della l.r. Toscana 65/2014, che prevede espressamente la doppia conformità, costituendo la disposizione di cui all'art. 182 *lex specialis* rispetto al successivo art. 209. Ne consegue l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., della disposizione impugnata. È poi impugnato l'art. 51, comma 6, della l.r. Toscana 69/2019, che inserisce la lettera b-bis) nell'art. 196, comma 8, della l.r. Toscana 65/2014 ma per la Corte, ricostruita la vicenda, la censura non è fondata. Sono poi congiuntamente impugnati l'art. 53, comma 3, e 54, comma 1, della

l.r. Toscana 69/2019. Le censure non sono fondate, in ragione dell'insussistenza di alcun contrasto tra le disposizioni impugnate e il parametro interposto invocato dalla difesa statale (l'art. 31 t.u. edilizia), tra l'altro, con le medesime ragioni già illustrate a proposito della questione relativa all'art. 51, comma 6, della l.r. Toscana 69 /2019. È poi impugnato l'art. 66, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, che inserisce il comma 2-bis nell'art. 2 della legge della Regione Toscana 8 febbraio 2015, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti), con specifico riferimento all'ipotesi di cui alla lettera b) della nuova disposizione. Per la Corte la censura non è fondata perché la norma regionale impugnata, in sostanza, consente che, per il tramite degli interventi di recupero abitativo dei sottotetti e contestualmente a tali interventi, si possa far transitare, mediante SCIA "ordinaria", l'unità immobiliare (cui il sottotetto accede) alla categoria funzionale "residenziale". La stessa norma regionale precisa che ciò non può avvenire nei centri storici, per i quali essa impone il permesso di costruire o la "super SCIA", secondo quanto stabilito dal t.u. edilizia. Ora, l'art. 10, comma 2, t.u. edilizia consente alle Regioni di stabilire "con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività" e ciò fermo il vincolo, stabilito dall'art. 10, comma 1, t.u. edilizia, della necessità del permesso per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici. Il permesso eventualmente è sostituibile con la "super SCIA", ex art. 23, comma 01, lettera a, dello stesso testo unico. La Regione ha fatto uso di tale facoltà. La norma regionale impugnata, dopo aver richiesto il permesso o la "super SCIA" per gli interventi di recupero dei sottotetti da cui possa originare il mutamento di destinazione d'uso per immobili siti nei centri storici, ha stabilito che per gli immobili esterni ai centri storici è sufficiente la SCIA "ordinaria". Il che, in assenza di alterazioni dell'edificio originario tali da costituire interventi di ristrutturazione "pesante", non appare in contrasto con alcun principio fondamentale stabilito dal t.u. edilizia. Infine, con riferimento all'impugnativa relativa all'art. 67, comma 2, della l.r. Toscana 69/2019, che introduce il comma 4-bis dell'art. 3 della l.r. Toscana 5/2010, il quale dispone che "le superfici dei locali sottotetto derivanti dagli interventi di recupero di cui alla presente legge non sono computate ai fini del rispetto delle superfici minime e dei requisiti igienico-sanitari fissati dalla normativa vigente per le unità immobiliari residenziali" la Corte, ritiene le censure in esame inammissibili, in quanto del tutto oscure nel loro significato. In effetti, dalla disposizione impugnata si evince inequivocabilmente che i requisiti minimi di superficie posti dalla normativa regolamentare del d.m. del 5 luglio 1975 devono preesistere all'intervento di recupero, senza che l'apporto di superficie scaturente dall'intervento stesso comporti l'acquisizione dell'abitabilità delle unità immobiliari cui accedono, qualora tale abitabilità fosse originariamente assente.

Infine, un sintetico riepilogo delle questioni sollevate e della loro sorte a fronte del giudizio della Corte. Sono stati impugnati 18 articoli, e numerosi commi della l.r. 69/2019 e le relative modifiche della legge "madre" la l.r. 65/2014. Di questi, la Corte ha ritenuto illegittimi alcuni commi relativi a 5 articoli e l'intero articolo 73 della l.r. 69/2019. Due soli articoli impugnati della l.r. 69/2019 hanno riguardato la l.r. 5/2010 risultando non fondati o inammissibili.