



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 55 del 18/04/2013

RICORSO 20 marzo 2013, n. 47

Declaratoria di illegittimità costituzionale art. 2 L.R. n. 6/2013.

Ricorso n. 47

Depositato il 20 marzo 2013

della Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato legale domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi n. 12 per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della Legge Regionale della Regione Puglia n. 6/2013 del 5 febbraio 2013, pubblicata sul B.U.R. n. 18 del 5.2.2013, recante "Modifiche e integrazioni all'articolo 5 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), modificata e integrata dalla legge regionale 1° agosto 2011, n. 21 e all'articolo 4 della legge regionale 13 dicembre 2004, n. 23", in relazione all'art. 117 comma 3 della Costituzione, per eccesso dalla competenza della Regione Puglia.

In data 5.2.2013 la Regione Puglia ha pubblicato sul Bollettino Ufficiale delle Regioni la Legge Regionale n. 6 del 5 febbraio 2013. L'art. 2 di tale Legge regionale così dispone:

"1. L'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI) e l'Unione delle Province italiane (UPI Puglia), a seguito di specifica intesa, individuano i comuni della Regione ricadenti nelle sole zone dichiarate a basso grado di sismicità "3" e "4" che, in deroga a quanto disposto dalla legge regionale 19 dicembre 2008, n. 36 (Norme per il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali), e dai decreti attuativi del presidente della Giunta regionale 23 febbraio 2010, n. 177 e 28 giugno 2010, n. 769, sono autorizzati, dalla data di entrata in vigore della presente legge, al rilascio diretto delle attestazioni di avvenuto deposito, di cui all'articolo 93 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, previa verifica della completezza della prescritta documentazione e successiva trasmissione degli atti all'amministrazione provinciale competente per territorio.

2. A seguito dell'avvenuta intesa di cui al comma I, il presidente della Giunta regionale provvede, con decreto, a modificare la disciplina regionale in materia di trasferimento di funzioni riguardanti l'edilizia sismica, ai sensi della L.r. 36/2008."

E' da ritenersi che tale nonna contrasti con i principi fondamentali della legislazione statale nelle materie "governo del territorio" e "protezione civile" di cui agli artt. 65, 83, 88 e 93 del d.P.R. n. 380/2001, violando quindi l'art. 117, comma 3 della Costituzione, per i seguenti

MOTIVI

Le richiamate disposizioni del testo unico per l'edilizia delineano la normativa statale di principio in materia di costruzioni in zona sismica, attribuendo rilevanti competenze agli uffici regionali.

L'articolo 65 introduce particolari obblighi procedurali con riferimento alle opere di conglomerato cementizio. Queste devono essere denunciate allo sportello unico, che provvede a trasmettere la denuncia al competente ufficio tecnico regionale.

L'art. 83 stabilisce che le costruzioni da realizzarsi in zone sismiche sono disciplinate da specifiche norme tecniche emanate con decreti del Ministro per le infrastrutture ed i trasporti. Sempre con decreti ministeriali sono definiti i criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e dei relativi valori differenziati del grado di sismicità da prendere a base per la determinazione delle azioni sismiche. Ai sensi dell'articolo 88, eventuali deroghe all'osservanza di tali norme tecniche possono essere concesse soltanto "quando sussistano ragioni particolari, che ne impediscano in tutto o in parte l'osservanza, dovute all'esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici". Il potere di deroga è attribuito al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che lo esercita "previa apposita istruttoria da parte dell'ufficio periferico competente e parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici", al fine di garantire l'applicazione uniforme sul territorio nazionale di una normativa avente particolari e delicati riflessi sulla tutela della pubblica incolumità.

Come chiarito dalla Corte Costituzionale, la disposizione di cui all'art. 88 costituisce un principio 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 (cfr. sentenze n. 182 del 2006; n. 254 del 2010 e n. 201 del 2012).

L'art. 93 prescrive l'obbligo, nelle zone sismiche di cui all'art. 83, per chi intende procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, di darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione.

Infine, l'art. 94 prevede, per le zone ad alto grado di sismicità, il divieto di iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione.

La Regione Puglia, con Delib. G.R. 2 marzo 2004, n. 153 pubblicata sul B.U.R.P. n. 33 del 18 marzo 2004, in recepimento della previgente normativa statale ha, tra l'altro, provveduto alla classificazione sismica dell'intero territorio pugliese, elencando i comuni ricadenti nelle zone sismiche 1, 2, 3 e 4.

Successivamente, l'obbligo della progettazione antisismica è stato esteso anche per le costruzioni private da realizzare in zona sismica classificata "4", modificando quanto precedentemente previsto, nella fattispecie, dalla succitata Delib. G.R. n. 153/2004.

La Delib. G.R. 15-9-2009 n. 1626 ha previsto che nelle zone sismiche 1 e 2 debbano trovare applicazione le procedure di cui all'art. 94 del D.P.R. n. 380/2001 e ss.mm. e ii. (trattandosi di zone ad alto rischio sismico), con conseguente necessità di ottenere, prima di iniziare la costruzione, un'autorizzazione preventiva, mentre nelle zone 3 e 4 si applicano quelle previste dall'art. 93 dello stesso D.P.R. n. 380/2001, con la conseguenza che è sufficiente ottenere l'attestazione di avvenuto deposito del progetto.

Successivamente, in attuazione della legge regionale 19 dicembre 2008, n. 36 (art. 7. comma 4: "La Regione avvia il graduale decentramento delle funzioni e dei compiti amministrativi, favorendo la partecipazione dei diversi livelli di governo, attraverso forme di consultazione, concertazione e raccordo idonee a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione."), è stato disposto il conferimento agli enti locali delle funzioni regionali in materia di deposito denunce, controlli e rilascio autorizzazioni.

Con D.P.G.R. 29 giugno 2010, n. 771 (BURP n. 113 dell'1 luglio 2010) è stata differita al 1° gennaio 2011 la decorrenza dell'esercizio delle suddette funzioni in capo al Sistema delle AA.LL. (Province e Comuni).

Pertanto nelle zone sismiche classificate a bassa sismicità (zone 3 e 4), vige il regime di cui all'art. 93

del citato D.P.R. che prevede che, chiunque intenda procedere ad attività edilizia è tenuto a darne preavviso scritto, prima dell'inizio dei lavori, al competente Ufficio Comunale, ovvero, allo Sportello Unico per l'Edilizia Comunale, ove costituito, allegando in duplice copia il relativo progetto con l'elenco analitico degli elaborati tecnici e degli atti amministrativi del progetto.

Successivamente, l'Ufficio Provinciale competente, procede alla verifica della completezza degli atti tecnici ed amministrativi prodotti, in adempimento a quanto disposto al punto 3 dell'art. 93 del D.P.R. n. 380/01, eventualmente richiedendo integrazioni in caso di carenze, trasmettendo al committente dell'attività edilizia e, per conoscenza, al competente Ufficio Comunale, ovvero, allo Sportello Unico per l'Edilizia Comunale, ove costituito, l'attestazione di avvenuto deposito unitamente ad una copia vistata del progetto depositato.

L'art. 2 della l.r. Puglia n. 6/2013, invece, nel prevedere che, nelle zone a basso grado di sismicità ("3" e "4") i comuni individuati dall'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia e l'Unione delle Province Italia Puglia "sono autorizzati (...) al rilascio diretto delle attestazioni di avvenuto deposito. di cui all'art. 93 del testo unico (...) previa verifica della completezza della prescritta documentazione e successiva trasmissione degli atti all'amministrazione provinciale competente per territorio", introduce una disposizione che è suscettibile di porsi in contrasto con la normativa statale richiamata, nella parte in cui omette di richiamare il necessario rispetto delle norme tecniche adottate dal Ministero e delle disposizioni in materia di opere di conglomerato cementizio di cui all'art. 65 del T.U. edilizia (d.P.R. n. 380/2001).

Mentre, dunque, in precedenza l'attestazione di avvenuto deposito del progetto veniva rilasciata dall'Ufficio Provinciale competente (avendo la Regione delegato alle Province le relative funzioni), dopo aver verificato la completezza degli atti tecnici ed amministrativi prodotti alla luce della normativa statale, la nuova norma consente ad alcuni Comuni di rilasciare essi stessi le attestazioni di avvenuto deposito prima della trasmissione del progetto agli uffici provinciali ed a seguito di una mera verifica estrinseca di completezza della prescritta documentazione, senza alcun riferimento alla necessità di valutare la predetta completezza alla luce di quanto prescritto dalle norme tecniche adottate dal Ministero e dalle disposizioni in materia di opere di conglomerato cementizio di cui all'art. 65 del T.U. edilizia (d.P.R. n. 380/2001).

Sussiste, pertanto, una discrepanza con quanto previsto dalla normativa statale, che affida ai Comuni una mera funzione di verifica estrinseca della documentazione prodotta, mentre la verifica del rispetto della normativa tecnica statale è affidata alla Regione (la quale, come nel caso in esame, può delegarla alla Provincia). Infatti, benché nell'ipotesi di cui all'art. 93 del D.P.R. n. 380/2001 non venga effettuato, come accade nelle zone ad alto rischio sismico, un approfondito esame tecnico del progetto, destinato a sfociare in un vero e proprio provvedimento autorizzativo, tuttavia non può trascurarsi che nel quadro delineato dalla normativa statale le Regioni (o Province) effettuano comunque una valutazione del contenuto tecnico del progetto, ancorché tale valutazione sia limitata al solo rispetto formale della normativa tecnica statale.

Ove, infatti, non sussistesse tale valutazione del contenuto tecnico del progetto non avrebbe avuto senso prevedere la trasmissione del progetto agli organi regionali (o provinciali).

Solo a seguito di quest'ultima verifica, infatti, la Regione (o la Provincia) rilascia l'attestazione di avvenuto deposito del progetto.

La nuova norma adottata dalla Regione Puglia, invece, consente ai Comuni di rilasciare direttamente l'attestazione di avvenuto deposito pur senza che sia stata effettuata alcuna verifica del rispetto, almeno formale, della normativa tecnica statale.

Ora, la materia antisismica e quella per le costruzioni in conglomerato cementizio armato rientrano nella competenza concorrente di Stato e Regioni ex art. 117 Cost., comma 3, rientrando dette materie nell'ambito delle materie "governo del territorio" e "protezione civile" e dovendo, pertanto, la Regione legiferare rispettando i principi fondamentali della legislazione statale.

Nel caso di specie, invece, la Regione Puglia non ha rispettato la normativa statale di riferimento e,

pertanto, con riferimento alla disposizioni recate dalla citata legge regionale n. 6/2013, si rilevano profili di illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117 comma 2, lett. h) Cost.

Tutto ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei Ministri conclude affinché codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale relativa alle norme in epigrafe e per l'effetto, dichiarare l'incostituzionalità delle predette norme per eccesso dalla competenza della Regione Puglia.

Roma, lì 11 marzo 2013

PARTE SECONDA

Atti regionali
