



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 27218 /150.11.2017 del 20 DIC. 2017 Pos. Coll. e Coord. n.2.

OGGETTO: Edilizia – Lavori in località sismiche - Art.16, comma 1, L.r. 10 agosto 2016, n.16 – Sentenza 26 settembre 2017, n.232 della Corte Costituzionale – Illegittimità costituzionale – Effetti della sentenza sui procedimenti pendenti.

Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità
Dipartimento Regionale Tecnico

(Rif. Prot. n. 226264 del 16.11.2017)

1. Con nota prot. n.226264 del 16 novembre 2017 codesto Dipartimento, premesso che con sentenza 26 settembre 2017, n.232 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.16, comma 1, L.R. 10 agosto 2016, n.16, ha chiesto l'avviso dello Scrivente in merito agli effetti della menzionata sentenza sui procedimenti avviati in vigenza della norma dichiarata incostituzionale e ad oggi pendenti.

Codesto Dipartimento evidenzia che l'art.16, comma 1, l.r. cit., fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, richiama(va), per i lavori nelle località sismiche, le procedure previste dall'articolo 32 della legge regionale 19 maggio 2003, n.7; norma quest'ultima che prevede la possibilità di avviare i lavori già dopo l'attestazione di avvenuta presentazione del progetto e della relazione geologica rilasciata dall'Ufficio del Genio Civile, disponendo al contempo che detto Ufficio deve comunque completare l'istruttoria entro 60 giorni, trascorsi i quali l'autorizzazione si intende resa.

Ciò premesso, codesto Dipartimento rassegna che, in esito alla pronuncia della Corte Costituzionale, ha immediatamente impartito agli Uffici del Genio Civile dell'Isola le seguenti disposizioni operative:

- con nota prot. n.221557 del 9 novembre 2017, che viene allegata alla richiesta di parere, ha disposto la sospensione con effetto immediato delle procedure di cui all'art.32, l.r. n.7/2003 cit., chiarendo che dalla data di pubblicazione della sentenza n.232/2017 (v. G.U. 1^ Serie Speciale-Corte Costituzionale n.46 del 15 novembre 2017) devono essere applicate anche in ambito regionale le modalità procedurali statali di cui all'art.94, D.P.R. 6 giugno 2001, n.380;

- con nota prot. 222481 del 10 novembre 2017, parimenti allegata, ha precisato che, nelle more del funzionamento a regime degli sportelli unici per l'edilizia, l'attività di competenza deve essere svolta senza soluzione di continuità, attraverso l'accettazione del preavviso scritto di cui all'art.93, D.P.R. n.380/2001 cit. e la successiva istruttoria per il rilascio del provvedimento di autorizzazione ai sensi dell'art.94, D.P.R. ult. cit.

Ciò rappresentato, codesto Dipartimento richiama sinteticamente gli orientamenti giurisprudenziali rinvenuti in merito agli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale che, pur non essendo pienamente uniformi e dirimenti, sembrano tuttavia escludere l'efficacia retroattiva delle stesse solo per i c.d. "rapporti esauriti", così ritenendo inapplicabile la norma dichiarata incostituzionale sui rapporti ancora pendenti.

Applicando detti principi alla fattispecie in oggetto, codesto Dipartimento chiarisce di ritenere che *"il concetto di <<rapporto esaurito>> debba essere ricondotto alla concessa facoltà di iniziare le opere, e non già al rilascio di una autorizzazione preventiva che non era prevista dalla norma vigente. Conseguentemente le opere concernenti i progetti depositati nei modi e nei termini di cui all'art.32, per le quali è stato attestato il deposito, possono essere concluse secondo le norme previgenti, a prescindere dall'avvenuto successivo rilascio dell'autorizzazione, che gli Uffici avranno, comunque, cura prioritariamente di definire"*.

Infine, codesto Dipartimento evidenzia, per il caso in cui si dovesse aderire ad una interpretazione di segno opposto, il pericolo, in termini di sicurezza e prevenzione del rischio sismico, derivante dalla sospensione dei lavori già avviati in vigenza dell'art.16, comma 1, L.r. n.16/2016 cit., e dunque nelle more dell'autorizzazione, nonché il rischio di innumerevoli contenziosi.

2. Sulla questione suesposta si osserva quanto segue.

L'art.16, comma 1, della L.r. 10 agosto 2016, n.16 - rubricato *«Recepimento con modifiche dell'articolo 94 "Autorizzazione per l'inizio dei lavori" del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380»*- prevede(va) testualmente che: *«Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, il richiedente può applicare le procedure previste dall'articolo 32 della legge regionale 19 maggio 2003, n.7»*.

Il richiamato art. 32, L.r. n.7/2003 cit. delinea un regime relativo alla realizzazione di opere in zone sismiche secondo il quale *«non si rende necessaria l'autorizzazione all'inizio dei lavori»* (v. comma 1) che *«Ferma restando la responsabilità del progettista, del direttore dei lavori, del geologo, dell'impresa (...) circa l'osservanza delle norme sismiche ... possono essere comunque avviati, dopo l'attestazione di avvenuta presentazione del progetto rilasciata dall'Ufficio del Genio civile»* (v. comma 2).

Detta norma prevede altresì che “(...) *l'Ufficio del Genio Civile deve comunque completare l'istruttoria della richiesta di autorizzazione entro 60 giorni dall'istanza. (...)*” (v. comma 3) e che “*Fatta salva la responsabilità del funzionario dell'Ufficio designato quale responsabile dell'istruttoria, l'autorizzazione si intende resa, in mancanza di motivato provvedimento di diniego, secondo le procedure previste nel presente articolo*” (v. comma 4).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato la questione di illegittimità costituzionale dell'art.16, comma 1, l.r. n.16/2016 cit. nella parte in cui consente l'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche, senza la necessità della previa autorizzazione scritta, prescritta dall'art. 94 del Testo unico dell'edilizia, emanato con D.P.R. 6 giugno 2001, n.380 (v. sentenza n.232/2017, § 5).

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione, dichiarando l'illegittimità della norma regionale impugnata, in quanto in contrasto con il principio -appunto- della previa autorizzazione scritta all'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche, contenuto nel citato art. 94 del Testo unico dell'edilizia, e qualificato come principio fondamentale in materia di protezione civile, materia di competenza concorrente (v. sentenza cit., § 5.1). Principio che, evidenzia la Corte, “*riveste una posizione “fondante” del settore dell'ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto, costituito dall'incolumità pubblica, che «non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenza n. 272 del 2016).*” (v. sentenza ult.cit.).

Ne deriva la sicura applicabilità, anche in ambito regionale, dal giorno di pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale, delle modalità procedurali dettate dall'art.94, D.P.R. n.380/2001 cit. per il rilascio dell'«*autorizzazione per l'inizio dei lavori*»; norma che, al primo comma, prescrive testualmente che «*Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità' all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione*».

Tutto ciò premesso, quanto agli effetti delle sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale, l'art.136, comma 1, Cost. dispone che, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale, che accerta un “vizio” della legge impugnata, in quanto in contrasto con norme costituzionali, “*la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*”. L'art.30, comma 3, della L. 11 marzo 1953, n.87 precisa che “*Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione*”.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale “*si traduce, pertanto, in un ordine rivolto ai soggetti dell'applicazione (giudici e amministrazione) di non applicare più la norma illegittima*” (così, v. R.Bin-G.Pitruzzella, Manuale di diritto costituzionale, Giappichelli, 2017, pag. 492).

Ne deriva, come pacificamente affermato in dottrina e giurisprudenza che gli effetti caducatori della norma si producono non solo sui rapporti futuri e cioè quelli che sorgono dopo la pubblicazione della sentenza, ma anche su quelli sorti in passato e ancora pendenti al momento della pubblicazione della sentenza, in relazione ai quali le disposizioni dichiarate incostituzionali risultino comunque applicabili, con esclusione dei rapporti esauriti.

Quanto all'esatta delimitazione dei "rapporti esauriti", chiarisce la dottrina che occorre tenere conto delle regole che, nell'ambito del singolo ramo del diritto, disciplinano il definitivo consolidamento dei rapporti giuridici, nonché il graduale formarsi del giudicato e delle preclusioni nell'ambito del processo (così, v. R.Bin-G.Pitruzzella cit.; v. pure Cass. 146/01, Cass. 8761/02).

Occorre, pertanto, verificare se atti e rapporti, sorti anteriormente alla pronuncia della Corte Costituzionale, abbiano o meno dato luogo a situazioni giuridiche ormai consolidate e intangibili in conseguenza di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto; eventi correlati, in dottrina ed in giurisprudenza, non solo al passaggio in giudicato di decisioni giudiziali e al decorso dei termini di prescrizione o decadenza, ma anche alla definitività dei provvedimenti amministrativi che hanno esaurito i loro effetti, ovvero al compimento di altri fatti o atti rilevanti sul piano sostanziale o processuale (così, tra le tante, Cons. Stato, sez. VI, 5.03.2013, n.1320).

Ciò detto, ne consegue segnatamente che la dichiarazione di incostituzionalità comporta la caducazione degli effetti non definitivi, restando fermi quegli effetti anteriori che, pur essendo riconducibili allo stesso rapporto non ancora esaurito, abbiano definitivamente conseguito, in tutto o in parte, la loro funzione costitutiva, estintiva, modificativa o traslativa di situazioni giuridicamente rilevanti (così risalente giurisprudenza: v. Cass. Civile, sez. III, 11 aprile 1975, n.1384).

Per completare il quadro di riferimento, quanto agli atti amministrativi già emanati, la giurisprudenza ha chiarito che *"Quando la Pubblica Amministrazione assiste alla sopravvenienza di una dichiarazione di incostituzionalità di una norma sulla base della quale abbia in precedenza adottato un atto amministrativo, vi potrebbe essere una valutazione da parte dell'Amministrazione procedente dell'impatto della pronuncia costituzionale sull'atto amministrativo ai fini dell'esercizio dei poteri di autotutela"* (così Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 14 aprile 2015, n.1862).

Tornando alla fattispecie che ci occupa, a ben vedere, l'art.16, l.r. n.16/2016, al fine di snellire le procedure previste dall'art.18, L. 2 febbraio 1974, n.64 (v. ora art.94, D.P.R. 6 giugno 2001, n.380), prevede(va), richiamando l'articolo 32 della legge regionale 19 maggio 2003, n.7, una fattispecie a formazione progressiva, dando l'immediata facoltà al richiedente, ferma restando la responsabilità dei soggetti interessati, di iniziare i lavori dopo l'attestazione di avvenuta presentazione del progetto

e della relazione geologica rilasciata dall'Ufficio del Genio Civile e ferma restando l'istruttoria dell'Ufficio medesimo da espletarsi nei termini di legge.

Ciò significa che alla data di pubblicazione della sentenza di incostituzionalità della norma possono essersi già prodotti dei “fatti”, cioè l'inizio dei lavori e la loro parziale o totale esecuzione, o degli “effetti”, cioè l'autorizzazione espressa o la formazione del silenzio assenso (in questi ultimi due casi la fattispecie si è, certamente, esaurita).

Nel caso, invece, di esecuzione dei lavori, il soggetto interessato ha agito in vigenza di una norma di legge che attribuiva la facoltà di iniziare i lavori e, pertanto, ha legittimamente operato.

La valutazione, quindi, da parte dell'amministrazione, dell'impatto della pronuncia costituzionale sui fatti già in essere non può prescindere da tale circostanza.

D'altronde, una eventuale interruzione dei lavori richiederebbe l'adozione di uno specifico provvedimento di sospensione e, tuttavia, le norme di legge circoscrivono l'adozione di tale provvedimento all'ipotesi di abuso, cioè all'ipotesi di originaria mancanza di autorizzazione, con rilevanza penale della condotta.

Nella fattispecie in esame, invero, non ricorre tale presupposto e, peraltro, la valutazione di cui sopra non può non tener conto degli effetti complessivi che una eventuale sospensione dei lavori potrebbe produrre, effetti già sottolineati nella richiesta di parere.

Per altro verso non può sottacersi la circostanza che la facoltà attribuita dall'art. 32 della L.r. n. 7/2003 (i lavori “*possono essere avviati*”) non può rimanere priva di tutela e, al riguardo, è significativa la previsione, per il consolidamento di tale facoltà, del termine di 60 giorni entro il quale l'amministrazione deve esperire gli accertamenti per la verifica delle prescrizioni di legge.

Alla luce delle considerazioni esposte, si ritiene che codesto Dipartimento debba valutare gli effetti irreversibili già prodottisi ex art. 16, l.r. n.16/2016 e, pertanto, accelerare le istruttorie dei procedimenti pendenti, ponderando, oltre al rischio di esposizione agli innumerevoli contenziosi, con conseguente probabile esborso finanziario, proprio la tutela di quel “bene protetto, costituito dall'incolumità pubblica”, posta dalla Corte Costituzionale a fondamento della propria pronuncia.

Si evidenzia, infine, che l'art. 32 della L.r. n. 7/2003, cui la norma dichiarata incostituzionale faceva rinvio, prevedeva che l'autorizzazione si intendesse resa anche “*in mancanza di motivato provvedimento di diniego...*”, quindi attraverso il silenzio assenso. Venuta meno, per la dichiarazione di incostituzionalità, la possibilità di una autorizzazione implicita, a far data dalla pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale, ogni procedimento non ancora esaurito dovrà, comunque, essere concluso con un'autorizzazione espressa.

Nei termini che precedono viene resa la consultazione richiesta.

HK
PR

Ai sensi dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P. Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti al medesimo.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale n.16586/66.98.12 dell'8 settembre 1998, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere, senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

Avv. Francesca Spedale

Il Dirigente

Avv. Anna Maria La Vecchia



L'AVVOCATO GENERALE

Maria Mattarella