



**News n. 17 dell'1 febbraio 2023
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 271, comma 1, lettera p), della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui prevede che sia il comune, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei comuni siti in zone sismiche.

Corte costituzionale, 22 dicembre 2022, n. 264 – Pres. Sciarra, Est. Modugno

Legge regionale – Ambiente - Protezione civile - Zona sismica - Parere - Competenza dello Stato – Incostituzionalità.

E' incostituzionale per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, l'art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale), nel testo in vigore anteriormente alla sua abrogazione disposta dall'art. 271, comma 1, lettera p), della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui prevede che sia il comune, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei comuni siti in zone sismiche (1).

(1) I. – La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale di cui in massima, nella parte in cui prevede che sia il comune, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei comuni siti in zone sismiche, in quanto detta previsione normativa si pone in conflitto con l'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante il "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)", da ritenere espressivo di un principio fondamentale nelle materie "governo del territorio" e "protezione civile", in base al quale il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni,

siti in zone sismiche o in abitati da consolidare, deve essere richiesto al "competente ufficio tecnico regionale".

II. – Il collegio, dopo aver riassunto la vicenda processuale e le disposizioni applicabili, ha osservato quanto segue:

- a) in via preliminare, va rilevato che non costituisce, di per sé, motivo di inammissibilità il fatto che il Consiglio di Stato abbia sollevato la questione con atto qualificato come sentenza, e segnatamente come sentenza parziale. In proposito deve rammentarsi che:
 - a1) per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la circostanza che le questioni siano state sollevate con sentenza - e, in particolare, con sentenza parziale (o non definitiva) - anziché con ordinanza, non influisce sulla rituale instaurazione del giudizio, qualora il giudice *a quo*, indipendentemente dal *nomen iuris* dell'atto di promovimento, abbia disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*ex plurimis*, Corte cost. 21 ottobre 2021, n. 248; 3 luglio 2019, n. 208, in *Foro it.*, 2019, I, 2973, *Riv. giur. edilizia* 2019, I, 1193; 23 maggio 2019, n. 179, in *Foro it.*, rep. 2020, *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 364, *Giur. costit.*, 2019, 2074, con nota di FALLETTA, *Riv. giur. Edilizia*, 2019, I, 843, con nota di PAGLIAROLI; 22 maggio 2018, n. 126; 18 novembre, n. 275; 1 aprile 2009, n. 94);
 - a2) tutto ciò vale, peraltro, alla condizione - rispettata nel presente giudizio - che, tramite la suddetta sentenza parziale, il procedimento principale non sia stato già integralmente definito (Corte cost., 13 aprile 2017, n. 86, in *Foro it.*, 2017, I, 1805, *Giur. costit.* 2017, 843, con nota di CHIEPPA; 2 aprile 2009, n. 94), con conseguente esaurimento della *potestas iudicandi* del giudice rimettente;
- b) sempre in via preliminare, è necessario ricostruire brevemente il panorama normativo in cui si colloca l'incidente di legittimità costituzionale; segnatamente:
 - b1) la l. r. Umbria n. 11 del 2005, nel regolare la pianificazione urbanistica comunale, recava una disciplina derogatoria del disposto dell'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, in forza del quale tutti i comuni siti in zone sismiche o comprendenti abitati da consolidare "devono richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione nonché sulle lottizzazioni convenzionate prima della delibera di approvazione, e loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio"; la citata legge regionale demandava, per converso, agli stessi comuni l'espressione del parere in questione, sia in rapporto agli strumenti urbanistici generali, sia in relazione ai piani attuativi; quanto ai primi, l'art. 13, comma 9, della l.r. Umbria n. 11 del 2005 prevedeva, infatti, che il parere di cui all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 "in merito alle previsioni del PRG, parte strutturale", fosse espresso – al pari di quello in materia idraulica e idrogeologica – "dal comune in sede di adozione, tenuto conto degli elaborati del PRG relativi alle indagini geologiche, idrogeologiche e idrauliche, nonché agli studi di

microzonazione sismica effettuati nei casi e con le modalità previste dalle normative vigenti, nonché di quanto previsto all'articolo 3, comma 1, lettera b)";

- b2) una disposizione simile era contenuta nell'art. 24, comma 9, della stessa legge regionale - oggetto della q.lc. - con riguardo ai piani attuativi; ivi si stabiliva, in particolare, che "[i]l comune, in sede di adozione del piano attuativo e tenuto conto della relazione geologica, idrogeologica e geotecnica, relativa alle aree interessate, nonché degli studi di microzonazione sismica di dettaglio nei casi previsti dalle normative vigenti, esprime parere ai fini dell'articolo 89 del D.P.R. n. 380/2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio";
- b3) le due disposizioni ora ricordate sono state espressamente abrogate - unitamente all'intera l. r. Umbria n. 11 del 2005 - dall'art. 271, comma 1, lettera p), della l. r. Umbria n. 1 del 2015, recante il "[t]esto unico governo del territorio e materie correlate";
- b4) il contenuto delle disposizioni abrogate è stato peraltro trasfuso, rispettivamente, negli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della stessa l. r. Umbria n. 1 del 2015;
- b5) la prima di tali nuove disposizioni - sulla falsariga dell'abrogato art. 13, comma 9, della l. r. Umbria n. 11 del 2005 - ribadiva, infatti, che il parere di cui all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, "sulla verifica di compatibilità delle previsioni del PRG, parte strutturale, con le condizioni geomorfologiche del territorio, nonché quello in materia idraulica e idrogeologica, in merito alle stesse previsioni del PRG, sono espressi dal comune in sede di adozione" dello stesso piano regolatore generale;
- b6) rispetto, poi, alla pianificazione attuativa, l'art. 56, comma 3, della l. r. Umbria n. 1 del 2015 - ponendosi sulla scia del censurato art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 - prevedeva che lo sportello unico per le attività produttive e per l'edilizia (S.U.A.P.E.) acquisisse direttamente, ove essi non fossero già stati allegati dal richiedente il piano attuativo, "gli altri pareri, assensi, autorizzazioni e nulla-osta comunque denominati, nonché i pareri che debbono essere resi dagli uffici comunali, necessari ai fini dell'approvazione del piano attuativo compreso il parere in materia sismica, idraulica ed idrogeologica da esprimere con le modalità di cui all'articolo 112, comma 4, lettera d)";
- b7) a seguito di impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri, con la sentenza 5 aprile 2018, n. 68, la Corte Costituzionale ha dichiarato, peraltro, costituzionalmente illegittimi i citati artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della l. r. Umbria n. 1 del 2015, proprio nella parte in cui stabilivano che fossero i comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei comuni siti in zone sismiche; la Corte ha ritenuto che le norme regionali impugnate violassero l'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del loro contrasto con l'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, che, nel demandare il parere in questione all'ufficio tecnico regionale competente, esprimeva un principio fondamentale in

materia non solo di “governo del territorio”, ma anche di “protezione civile”, in quanto volto ad assicurare la tutela dell’incolumità pubblica;

- c) con riguardo alla rilevanza della q.l.c. va evidenziato che:
- c1) il giudizio *a quo* ha ad oggetto la richiesta di annullamento di un piano attuativo ad iniziativa privata, adottato dal Comune di Piediluco il 7 maggio 2014 e approvato il successivo 1° aprile 2015: richiesta di annullamento basata anche sull’assenza del parere dell’ufficio tecnico regionale in materia sismica (essendo stato tale parere reso, in sua vece, dal Comune ai sensi dell’art. 24, comma 9, della l. r. Umbria n. 11 del 2005);
 - c2) ad avviso del giudice *a quo*, il censurato art. 24, comma 9, malgrado la sua abrogazione, deve reputarsi ancora applicabile nel giudizio principale in quanto la disposizione è stata abrogata dall’art. 271, comma 1, lettera p), della l. r. Umbria n. 1 del 2015 a decorrere dalla data di entrata in vigore di quest’ultima legge (29 gennaio 2015) sicché, in forza del principio *tempus regit actum*, valevole nei giudizi aventi ad oggetto atti amministrativi, la norma denunciata continua, pertanto, a regolare il parere in materia sismica reso nel procedimento urbanistico di che trattasi, espresso in data anteriore a quella dell’abrogazione (7 maggio 2014);
 - c3) di conseguenza, solo ove la norma regionale fosse rimossa sarebbe possibile accogliere il motivo di appello, inteso a far valere l’incompetenza del comune ad esprimere, in sede di adozione del piano attuativo, il parere di cui all’art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001;
 - c4) tale ragionamento appare senz’altro idoneo a superare il vaglio di non implausibilità, in cui si esprime il controllo esterno della Corte costituzionale sulla motivazione del giudice *a quo* in ordine alla rilevanza della questione (*ex plurimis*, 25 luglio 2022, n. 192; 5 maggio 2022, n. 109; 30 luglio 2021, n. 183; 20 ottobre 2020, n. 218);
 - c5) il giudice *a quo* esclude, per altro verso, che la norma censurata possa considerarsi “travolta” dalla declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata con la sentenza n. 68 del 2018, avente ad oggetto una norma di uguale contenuto: norma che il rimettente individua nell’art. 28, comma 10, della l. r. Umbria n. 1 del 2015, ma che va più esattamente identificata nell’art. 56, comma 3, di tale legge, pure colpita dalla declaratoria di illegittimità costituzionale (essendo questa a regolare, come quella censurata, l’espressione del parere in sede di adozione dei piani attuativi);
 - c6) quest’ultima è affermazione pienamente condivisibile posto che la conclusione contraria – prospettata, ma correttamente scartata dallo stesso rimettente – si fonda su di un presupposto erroneo, oltretutto che, essendo oggetto del controllo di legittimità costituzionale le norme, e non le disposizioni, una volta che sia stata espulsa dall’ordinamento una determinata norma, il correlato significato normativo debba ritenersi non più esistente, e quindi non più applicabile, pur se veicolato da una disposizione differente da quella sottoposta a scrutinio;
 - c7) deve affermarsi che il contenuto normativo di una disposizione, allorché quest’ultima non sia stata formalmente rimossa dall’ordinamento, è vigente e applicabile (e, di conseguenza, ove ne ricorrano le condizioni,

sottoponibile a verifica di legittimità costituzionale), pur se, in precedenza, un contenuto normativo identico, ma promanante o ricavabile da una differente disposizione, sia stato già dichiarato costituzionalmente illegittimo;

- c8) la Corte costituzionale ha già avuto modo di rilevare che “le sentenze che dichiarano l’illegittimità costituzionale di una o più norme non si estendono a quelle che non siano in esse esplicitamente menzionate, il che *per argumentum* si desume anche dall’art. 27 della legge n. 87 del 1953, che prevede la possibilità di estendere la pronuncia di illegittimità costituzionale a norme non espressamente impugnate. Da ciò la conseguenza che, quando la Corte non abbia fatto espresso uso di tale potere rispetto a norme analoghe o connesse [...], le norme che non siano formalmente comprese nella dichiarazione di illegittimità costituzionale debbono considerarsi ancora vigenti, ancorché rispetto ad esse siano ravvisabili gli stessi vizi di incostituzionalità” (13 novembre 1992, n. 436; in senso analogo, più di recente, Corte cost., 6 marzo 2020, n. 40, oggetto di News US, n. 36 del 24 marzo 2020, per cui si veda *infra* al punto o), in *Foro it.*, 2020, I, 1844);
- c9) tale conclusione, del resto, trova puntuale conferma nella nota affermazione contenuta nella sentenza Corte cost., 21 marzo 1996, n. 84 (in *Foro it.*, 1996, I, 1113, con nota di ROMBOLI, in *Cons. Stato* 1996, II, 414), secondo la quale la Corte costituzionale “giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni”, e queste ultime sono altresì “il tramite di ritrasferimento nell’ordinamento” delle valutazioni operate in sede di controllo di costituzionalità; e discende che, se su una data disposizione la Corte costituzionale non si pronuncia, non solo la disposizione, ma anche la norma da essa espressa o da essa ricavabile continuerà a vivere nell’ordinamento, potendo peraltro quest’ultima divenire oggetto, per il tramite della relativa disposizione d’una diversa questione di legittimità costituzionale; in definitiva, dunque, la rimozione dall’ordinamento d’una disposizione, e del correlato contenuto normativo, si verifica solo quando la dichiarazione di illegittimità costituzionale ricada espressamente su detta disposizione, ritrasferendo su di essa gli esiti e gli effetti dello scrutinio sulla relativa norma condotto dalla Corte costituzionale;
- d) passando all’esame del merito della q.l.c. occorre rilevare che il giudice *a quo* ritiene l’art. 24, comma 9, della l. r. Umbria n. 11 del 2005, vigente *ratione temporis*, costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., poiché – statuendo che siano i comuni, anziché l’ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei comuni siti in zone sismiche – si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall’art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, il quale prescrive espressamente che i comuni siti in zone dichiarate sismiche debbono richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati;
- e) la suddetta q.l.c. è fondata dovendosi ribadire quanto già affermato nella richiamata sentenza n. 68 del 2018, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 28, comma 10, e 56, comma 4, della l. r. Umbria n. 1 del 2015 proprio perché

contrastanti con l'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, qualificando espressamente quest'ultimo come norma di principio in materia di "governo del territorio" e di "protezione civile", in forza della "posizione «fondante»" che essa riveste nell'ordinamento, "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" (sentenza n. 167 del 2014)» (Corte cost., 5 aprile 2018, n. 68);

- f) anche l'art. 24, comma 9, della l. r. Umbria n. 11 del 2005, prevedendo che il parere sismico sugli strumenti urbanistici attuativi sia reso dal comune, si pone dunque in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001;
- g) è, pertanto, costituzionalmente illegittima la norma censurata, nella parte in cui prescrive che sia il comune, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei comuni siti in zone sismiche;
- h) contrariamente a quanto sembra ritenere il giudice *a quo*, la norma stessa non riguarda il parere espresso in sede di adozione degli strumenti urbanistici generali (regolato invece dall'art. 13, comma 9, della l. r. Umbria n. 11 del 2005 e peraltro non rilevante nel giudizio *a quo*), il quale resta, di conseguenza, estraneo all'odierna pronuncia.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- i) la q.l.c. è stata sollevata da Cons. Stato, sez. IV, sentenza non definitiva 2 luglio 2021, n. 5078 (in *Foro it.*, rep. 2021, *Edilizia e urbanistica*, n. 281, in *Riv. giur. Edilizia*, 2021, I, 1153, oggetto della News US, n. 62 del 20 luglio 2021 a cui si rinvia per ulteriori riferimenti giurisprudenziali e dottrinari);
- j) sulla prevalenza delle norme contenute nel d.P.R. n. 380 del 2001 in quanto espressione di principi fondamentali in materia governo del territorio, protezione civile, norme tecniche di costruzione si vedano:
 - j1) Corte cost., 13 gennaio 2021, n. 2 (in *Foro it.*, 2021, I, 2690 con nota di D'AURIA, a cui si rinvia per specifici richiami giurisprudenziali), che ha ritenuto, in tema di costruzioni in zone sismiche, espressione di principî fondamentali nelle materie "governo del territorio" e "protezione civile" quelli contenuti nell'art. 94 *bis* d.P.R. n. 380 del 2001, concernenti, da un lato, i tempi di rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione in zone sismiche di impianti di comunicazione elettronica a banda larga (art. 94, comma 2, d.P.R. n. 380 del 2001) e, dall'altra, i criteri di individuazione degli interventi che, in quanto "rilevanti" per l'incolumità pubblica, debbono essere formalmente autorizzati dall'amministrazione regionale (art. 94 *bis*, commi 1 e 2, d.P.R. n. 380 del 2001);
 - j2) Corte cost. 11 maggio 2017, n. 107 (in *Foro it.*, rep. 2017, *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 229; *Riv. giur. Edilizia*, 2017, I, 570) che si è pronunciata sulla valenza della disciplina di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 in tema di accertamento di conformità;
 - j3) Corte cost. 13 aprile 2017, n. 84 (oggetto della News US, in data 10 maggio 2017; in *Foro it.*, rep. 2017, *Edilizia e urbanistica*, n. 76; *Riv. giur. Edilizia*, 2017, I, 246) che ha ritenuto infondate le questioni di legittimità costituzionale

dell'art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante "Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)", trasfuso nell'art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante il "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)", sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 76 e 117, terzo comma, della Costituzione nella parte in cui, nel prevedere limiti agli interventi di nuova edificazione fuori del perimetro dei centri abitati nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici: a) fanno salva l'applicabilità delle leggi regionali unicamente ove queste prevedano limiti "più restrittivi"; b) stabiliscono che, "comunque", nel caso di interventi a destinazione produttiva, si applica – in aggiunta al limite relativo alla superficie coperta (un decimo dell'area di proprietà) – anche il limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadrato;

- j4) Corte cost., 9 marzo 2016, n. 49 (in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 8, con nota di STRAZZA; *Giur. it.*, 2016, 2233 (m), con nota di VIPIANA PERPETUA) sulla natura del d.P.R. n. 380 del 2001, sull'eccesso di delega da cui sarebbe affetto, sui rapporti Stato e Regioni in materia di governo del territorio, nonché sulla individuazione dei principi fondamentali all'interno del t.u.