

LA DISCIPLINA DEGLI INTERVENTI EDILIZI IN ZONE SISMICHE ED IL VALORE DELL'INCOLUMITA' PUBBLICA NEI PRINCIPI FONDAMENTALI DELLE MATERIE DI «GOVERNO DEL TERRITORIO» E DI «PROTEZIONE CIVILE»

ANTONIO MITROTTI*

Sommario

1. Cenni introduttivi alla problematica natura dei principi fondamentali nella legislazione concorrente. – 2. La portata dei principi fondamentali delle materie di «governo del territorio» e di «protezione civile» (ex art. 117, comma III, Cost.) nel settore dell'edilizia in aree sismiche. – 3. La recente sentenza della Corte costituzionale del 10 dicembre 2019, n. 264. – 4. Considerazioni conclusive.

Abstract

At the present moment in history, plagued by the Coronavirus, the study of the constitutional value of public safety is proving to be fundamental as never before. Despite the tricky distinction between principle and detail, this contribution offers an analysis of the value of public safety in the field of building activities conducted in seismic areas of the Country: a sector encompassing the two subjects of "territorial governance", on the one hand, and "civil protection", on the other.

In a nutshell, this piece of work reaches the conclusion that the value of public safety, and the technical discretion that it requires, poses the necessity of a uniform discipline throughout the entire national territory, where, more than in other areas of shared competencies, regional differentiation is restricted to the provision of rules which technically improve standards fixed by the State.

Suggerimento di citazione

A. MITROTTI, *La disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche ed il valore dell'incolumità pubblica nei principi fondamentali delle materie di «governo del territorio» e di «protezione civile»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Dottorando di ricerca in diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Teramo, nonché cultore delle materie di diritto costituzionale ed amministrativo presso l'Università degli Studi di Trieste.

Contatto: amitrotti@unite.it

1. Cenni introduttivi alla problematica natura dei principi fondamentali nella legislazione concorrente

Il rapporto tra i 'principi fondamentali' e la 'disciplina di dettaglio' nelle materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni è noto che sia, e sia stato, un problema esegetico di non poco conto.

Già prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione la distinzione tra principi fondamentali e disciplina di dettaglio si è imposta come una questione teorica connotata di importantissimi 'riflessi pratici' nei rapporti tra legislazione statale e regionale¹.

Tanto è vero che assai spesso i principi fondamentali sono, storicamente, apparsi essere come un parametro di costituzionalità piuttosto stringente per l'autonomia legislativa regionale, specialmente allorché la portata dei principi fondamentali fosse andata ad atteggiarsi - prima della revisione costituzionale del 2001 - come un astratto limite di legittimità teoricamente sovrapponibile ad altre limitazioni fissate costituzionalmente nei confronti del legislatore regionale: vengono in mente, soltanto per un banale esempio, i numerosi casi giurisprudenziali in cui i principi fondamentali siano andati, negli anni, a sovrapporsi all'indefinitezza che era tipicamente propria dell'interesse nazionale oppure, ancora, le fattispecie in cui appariva 'implicito' il legame che univa i principi fondamentali di una materia di competenza concorrente e la pregnante attività di indirizzo e coordinamento statale delle funzioni connotate di esigenze unitarie, non frazionabili e perciò di natura ultra regionale².

¹ *Ex multis* appare significativo rinviare a L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, p. 3 ss.; L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amministrativo*, n. 1/1971, pp. 3-43; V. CRISAFULLI, *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte costituzionale*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano, Volume I, 1973, p. 383 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Torino, 1982, p. 273 ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991, p. 222 ss.; R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, p. 155 ss.

² Sulla sensibile tematica di una progressiva sovrapponibilità del previgente limite di legittimità dell'interesse nazionale rispetto ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle materie di competenza legislativa concorrente (oltre che in relazione alla sovrapponibilità con le norme fondamentali in tema di riforme socio-economiche nelle materie di competenza legislativa primaria delle Regioni a Statuto speciale) si confronti E. TUCCARI, *Saggio per una teoria sulla legge regionale*, Milano, 1966, pp. 31-32; G. VOLPE, *Interesse nazionale e principi fondamentali nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Foro Italiano*, n. 9/1981, p. 1856 ss.; R. BIN, voce *Legge regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Volume IX, Torino, 1994, p. 190 ss. Più di recente, specie alla luce dell'intervenuta revisione costituzionale del 2001, si leggano altresì G. A. FERRO, *Le norme fondamentali di riforma economico sociale ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Nuove Autonomie*, n. 4-5/2005, pp. 633-685; E. CAVASINO, *L'individuazione dei principi fondamentali in materia di potestà legislativa concorrente fra criterio sostanziale-materiale e criterio della struttura nomologica*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2009, pp. 191 ss.; M. CARRER, *La delenda potestas. Guida alla lettura dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente in quindici anni di giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 23/2016; F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, 2017, p. 87 ss.

Il punto è che sfortunatamente in natura è difficile ‘prestabilire’ cosa sia un principio e dove, esattamente, finisca il confine di un principio ed inizi la parte relativa alla discendente disciplina di dettaglio³.

Tanto più che come ha evidenziato la Consulta dopo l'intervenuta revisione del Titolo V: «*la qualificazione che la legge statale opera del contenuto di determinate disposizioni come principi fondamentali di una materia di competenza legislativa concorrente non può essere decisiva, perché altrimenti si attribuirebbe allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale*»⁴.

Essendo, a tal proposito, riservato al Giudice delle leggi il definitivo ‘potere di qualificare’ quali e cosa siano i principi fondamentali statali⁵.

Ad ogni modo, nel nostro ordinamento costituzionale la *ratio* del ‘principio fondamentale’ è rinvenibile nella peculiare esigenza di garantire un’uniformità legislativa di fondo nelle materie di legislazione concorrente, ancorché nel rispetto di una possibile diversità degli aspetti di dettaglio, disciplinabili in maniera differente da ciascuna Regione, nell’ottica della perenne tensione tra principio di unità ed autonomia (*ex art. 5 Cost.*)⁶.

Si tratta, dunque, di una costante tensione dialettica tra uniformità di base e differenziazione di fondo⁷.

Del resto, persuasive conferme sono agevolmente rinvenibili tanto nelle ricostruzioni dell’autorevole dottrina pubblicistica (che, detto in modo estremamente sintetico, ha precisato proprio che: «*i principi fondamentali garantiscono l’unitarietà, mentre i dettagli realizzano la differenziazione*»⁸), quanto - specialmente - nelle preziose interpretazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale che, in più arresti, ha puntualizzato che la natura dei principi fondamentali è: «*ispirata alla tutela di interessi unitari dell’ordinamento*»⁹.

³ Sul punto appare significativo il rinvio a quanto brillantemente analizzato in V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4/1960, pp. 776-810 (specialmente pp. 806-807).

⁴ C. cost., sent. 13 luglio 2007, n. 268, par. 2 del Considerato in diritto.

⁵ Appare prezioso, nella copiosa letteratura in dottrina, il rinvio alle compiute disamine sviluppate in M. CARRER, *La delenda potestas. Guida alla lettura dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente in quindici anni di giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 23/2016 e L. GRIMALDI, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di “trasformazione” del regionalismo italiano*, Bari, 2016.

⁶ Appare significativo rimandare a quanto recentemente sviluppato in L. RONCHETTI, *L’autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018.

⁷ V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4/1960, pp. 776-810 (specialmente p. 806 ss.).

⁸ M. CARLI, *Diritto regionale*, Torino, 2018, p. 101. Con specifico riferimento alla materia del «governo del territorio» si veda in particolare quanto recentemente ricostruito in A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 360-382.

⁹ C. cost., sent. 21 dicembre 2016, n. 282, par. 2.3.1. del Considerato in diritto. Si tratta, fra l’altro, di una pronuncia in materia di «governo del territorio» in cui vi è - in questo stesso senso -

In verità, si tratta di una tensione tra unitarietà e differenziazione non affatto semplice da dover gestire se solo si pone mente al fatto che, sul piano comparatistico, in Germania la 'legislazione quadro' (l'equivalente, cioè, della nostra legislazione concorrente) è stata risolutamente abrogata, con la preferenza per un modello di concorrenza tra il legislatore federale e quello statale che è di tipo alternativo: in cui, vale a dire, non si dà una compresenza di disciplina tra i legislatori ma una presenza alternativa, regolata, in generale, dal criterio cronologico della *lex posterior* nonché, in particolare, dall'uso della celebre 'clausola di necessità' (*ex art. 72 Legge Fondamentale*).

2. La portata dei principi fondamentali delle materie di «governo del territorio» e di «protezione civile» (ex art. 117, comma III, Cost.) nel settore dell'edilizia in aree sismiche

«Una serie di pronunce si è occupata dell'incrocio tra le materie [di] "protezione civile" e "governo del territorio" in tema di edificabilità in aree sismiche, identificando i principi [fondamentali] negli artt. 36 (*sent. n. 101/2013*), 65 e 93 (*sent. n. 300/2013*), 94 (*sent. n. 64/2013*) d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia"»¹⁰.

D'altra parte, appare sufficientemente chiaro che in tanto è possibile parlare di un 'incrocio tra materie' in quanto, a monte, si tratti di 'materie obiettivo' ovvero di 'materie compito', distinte, cioè, dalle così dette 'materie oggetto' di competenza legislativa¹¹; laddove il *discrimen* sta nella natura finalistica, o meno, delle materie.

Il che si spiega proprio nella misura in cui sia il 'governo del territorio' che la materia di 'protezione civile' rappresentano più degli obiettivi per il legisla-

una giurisprudenza graniticamente consolidata, si vedano *ex plurimis*: C. cost., sentt. 22 luglio 2004, n. 259; 5 maggio 2006, n. 182; 24 luglio 2009, n. 249; 11 dicembre 2013, n. 300; 11 giugno 2014, n. 167; 3 novembre 2016, n. 231; 24 marzo 2017, n. 60; 8 novembre 2017, n. 232; 10 dicembre 2019, n. 264.

¹⁰ M. CARRER, *La delenda potestas. Guida alla lettura dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente in quindici anni di giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 23/2016, p. 29.

¹¹ Sul punto la letteratura è davvero ampia per poter essere richiamata con pretese di esaustività, sia qui consentito il riferimento a G. FALCON, *Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1247-1272; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2003, pp. 15-24; N. ZANON, *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in N. ZANON - A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 4 ss.; D. MESSINEO, *Competenze finalistiche concorrenti e giudizio costituzionale: sindacato teleologico vs limite dei principi*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, pp. 543-572; F. LEOTTA, *La competenza legislativa nei sistemi autonomisti. Dalla crisi della sovranità statale all'affermarsi della sussidiarietà*, Milano, 2007; M. CARRER, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano, 2012; G. COSMELLI, *Oltre i confini della "materia". La potestà legislativa residuale delle Regioni tra poteri impliciti e sussidiarietà*, Milano, 2015.

tore da dover realizzare che delle vere e proprie oggettive materie dalla natura eminentemente descrittiva dell'oggetto disciplinare.

A ciò si aggiunga, oltre tutto, che al di là della 'trasversalità'¹² che è intimamente propria delle materie finalistiche di 'governo del territorio'¹³ e della 'protezione civile'¹⁴ di per sé è il criterio stesso della ripartizione competenziale per 'materia' a scontare un grosso *deficit* esistenziale: atteso che rimane tuttora sotto gli occhi di tutti la 'metaforica' figura retorica della celebre 'pagina bianca' di Livio Paladin, con cui venivano, brillantemente, evidenziate le criticità proprie della 'materia' quale criterio del riparto tra le competenze legislative statali e regionali¹⁵.

Tutte queste considerazioni, in estrema sintesi, costituiscono il fisiologico retroterra teorico che è alla base di due peculiari e connessi fenomeni afferenti alla disciplina del governo del territorio e della protezione civile: a) il primo è di natura oggettiva ed attiene all'incrocio tra le materie di governo del territorio e di protezione civile per il caso degli interventi edilizi in aree sismiche; b) il secondo fenomeno inerisce al piano soggettivo delle relazioni tra legislatore statale e regionale, riguardando la definizione dei principi fondamentali delle materie tra di loro "incorciate".

Sotto il primo profilo preme evidenziare come la costante giurisprudenza costituzionale, successiva alla riforma del Titolo V, abbia puntualmente messo in luce come la disciplina legislativa degli interventi edilizi in zone sismiche si ponga ad un 'incrocio' tra la materia del governo del territorio e quella della protezione civile: atteso che la *ratio* di una regolamentazione degli interventi edilizi - di qualsiasi genere essi siano - in zone sismiche è orientata ad assicurare una vigilanza assidua, e globale, sulle costruzioni interessate dal 'rischio sismico'.

¹² Che il carattere finalistico di una materia non sia un connotato specifico delle sole materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato è un dato non nuovo agli approfondimenti in dottrina, si rimanda, senza pretese di esaustività, a quanto ricostruito in D. MESSINEO, *Competenze finalistiche concorrenti e giudizio costituzionale: sindacato teleologico vs limite dei principi*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, pp. 543-572; F. BOCCHINI, *La trasversalità delle competenze legislative regionali nella Costituzione*, Ariccia, 2015.

¹³ Sulla peculiare 'trasversalità' della materia del 'governo del territorio' si rimanda, *ex multis*, a S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012 (specialmente p. 218 ss.).

¹⁴ Sulla peculiare 'trasversalità' della materia di 'protezione civile' si rimanda, *ex multis*, a F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 4/2004, pp. 385-392; G. FARES, *Osservazioni sull'estensione dei principi fondamentali in materia di protezione civile*, in *Giustizia Amministrativa*, n. 2/2006, pp. 315-317; A. FIORITTO, *La riforma della protezione civile*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 11/2012, pp. 1059-1066.

¹⁵ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amministrativo*, n. 1/1971, pp. 3-43.

«Attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende l'ambito della disciplina del governo del territorio, per attingere [trasversalmente] ai valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali»¹⁶.

Sicché - sotto il profilo oggettivo della 'materia' - il titolo competenziale della disciplina legislativa inerente all'edilizia in zone sismiche del Paese assume i veri e propri connotati di una 'materia finalistica', che la Corte costituzionale ritiene rientri, trasversalmente, sia nell'ambito del governo del territorio nonché nella stessa materia della protezione civile, per i comuni profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco sia l'alta tecnicità dei provvedimenti in questione, sia l'esigenza di una valutazione uniforme»¹⁷.

E', dunque, sulla base del 'valore unificante' della tutela dell'incolumità pubblica che, in altri termini, si è avviato - per dirla con Filippo Benelli - un vero e proprio processo giurisprudenziale di 'smaterializzazione delle materie'¹⁸ di governo del territorio e di protezione civile per la disciplina dell'edilizia in zone sismiche: il che nella misura in cui appare piuttosto evidente che la Consulta valuti, di caso in caso, la legittimità delle disposizioni legislative oggetto di censura ricorrendo ad un giudizio di tipo teleologico, in cui cioè il criterio seguito non è, a ben riflettere, né il 'criterio di prevalenza'¹⁹ di una materia su di un'altra né, tanto meno, quello sotteso alla nota 'teoria dei punti di equilibrio', quanto piuttosto l'intenzione di voler funzionalmente garantire il primario interesse (*rectius* il valore) dell'incolumità pubblica, tutelandola dai pericoli derivanti dal rischio sismico e da tutte le potenziali discipline legislative non uniformi rispetto ai principi fondamentali stabiliti negli

¹⁶ C. cost., sent. 5 maggio 2006, n. 182, par. 3 del Considerato in diritto. Si tratta di un orientamento privo di soluzioni di continuità se solo si pone mente alla successiva giurisprudenza costituzionale: *ex multis* si vedano C. cost., sentt. 24 luglio 2009, n. 249; 15 luglio 2010, n. 254; 12 aprile 2013, n. 64; 29 maggio 2013, n. 101; 11 dicembre 2013, n. 300; 11 giugno 2014, n. 167; 3 novembre 2016, n. 231; 24 marzo 2017, n. 60; 8 novembre 2017, n. 232; 10 dicembre 2019, n. 264.

¹⁷ C. cost., sent. 15 luglio 2010, n. 254, par. 3 del Considerato in diritto.

Nello stesso senso - anche in ricostruzione di tutta la pregressa giurisprudenza costituzionale - si veda la recentissima decisione C. cost., sent. 10 dicembre 2019, n. 264.

¹⁸ F. BENELLI, *La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006. Appare altresì utile sul punto in rinvio, *ex multis*, a S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale: la definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012; F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, 2017.

¹⁹ Sia consentito il rinvio al mio A. MITROTTI, *La capriola dell'interesse nazionale, da clausola di supremazia a criterio di prevalenza: ma le unitarie esigenze di uniformità legislativa statale permangono e il Consiglio di Stato lo conferma in materia ambientale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018.

articoli 36, 65, 93 e 94 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia”).

Anche perché si tratta di un settore in cui, come spesso osservato dalla Consulta, «*entrano in gioco sia l'alta tecnicità dei provvedimenti in questione, sia l'esigenza di una valutazione uniforme*»²⁰: sicché i principi fondamentali nella disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche si caricano di un significato ‘tecnico’ che va, addirittura, al di là degli ordinari rapporti tra disciplina di principio e disciplina di dettaglio, nella misura in cui la discrezionalità tecnica sottesa ai principi di legislazione statale finisce per ‘vincolare’ la disciplina di dettaglio del legislatore regionale con una forza più stringente di quella che comunemente lega i principi, da un lato, e le norme di dettaglio - di cui all’articolo 117, comma III, della Carta costituzionale - dall’altro lato²¹.

È come se, detto in altre parole, nel settore dell’edilizia in zone sismiche le ‘relazioni tra il legislatore statale e quello regionale’, anziché atteggiarsi nei termini (*ex art.* 117, c. 3, Cost.) di una ripartizione tra principio e dettaglio, vadano - per il tramite dei consolidati interventi della giurisprudenza costituzionale - molto più ad assomigliare al rapporto che intercorre tra una legge ed un regolamento di esecuzione della stessa.

Del resto, la discrezionalità tecnica del legislatore statale, da una parte, e la pregnante esigenza «*per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza di una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale*»²², dall’altra parte, fanno sì che la disciplina legislativa regionale finisca pressoché per atteggiarsi come una normativa puramente ‘integrativa’ della legislazione statale.

Probabilmente, non esagerava Giuseppe Guarino quando, ben più di quaranta anni fa, non esitava affatto nel prevedere che la legislazione regionale sarebbe stata condannata, irrimediabilmente, a trasformarsi in ‘una legislazione di adattamento’ (o di mera integrazione) di quella statale²³.

Dal che, poi, discende, naturalmente, un’importante conseguenza anche sotto il profilo tipicamente afferente al piano soggettivo delle relazioni tra il legislatore statale e quello regionale.

Nell’adozione di norme antisismiche i principi fondamentali fissati dallo Stato trascendono la dimensione di ‘criteri di ripartizione’ della singola materia del governo del territorio e/o della protezione civile: il che in quanto lo Stato pone «*una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica*»²⁴, costi-

²⁰ C. cost., sent. 15 luglio 2010, n. 254, par. 3 del Considerato in diritto.

²¹ Sul punto appare significativo il rinvio a quanto efficacemente sviluppato in A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018 (specialmente p. 104 ss.).

²² C. cost., sent. 15 luglio 2010, n. 254, par. 3 del Considerato in diritto.

²³ G. GUARINO, *Le Regioni nell'evoluzione politica e costituzionale*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, n. 10/1970, pp. 5-22.

²⁴ C. cost., sent. 15 luglio 2010, n. 254; 20 luglio 2012, n. 201.

tuendo quasi una vera e propria materia a sé stante, rispetto alle singole materie di governo del territorio e di protezione civile, in cui all'autonomia legislativa regionale non resta che uno spazio normativo di tipo integrativo/esecutivo.

Il che, fra l'altro, può spiegarsi anche alla luce di una più ampia lettura interpretativa del testo costituzionale, secondo cui, in fondo, la *ratio* dell'incolumità pubblica - che lega saldamente l'incrocio tra le due materie del governo del territorio e della protezione civile - è espressione di una materia di 'competenza esclusiva' della legislazione statale: qual è la materia, parimenti di natura 'trasversale', dell'ordine pubblico e della sicurezza (*ex art.* 117, comma 2, lett. h della Costituzione).

E' vero che il discorso sulle sottili distinzioni teoriche tra ordine pubblico, sicurezza ed incolumità pubblica ci porterebbe ben lontani dalla presente trattazione, tuttavia è altrettanto vero che, in fondo, la cura del 'valore' dell'incolumità pubblica (da intendersi come effettiva cura dell'integrità fisica della popolazione) costituisce, a ben riflettere, sia l'espressione di una delle più penetranti 'materie finalistiche' di competenza esclusiva della legislazione statale che, al contempo, uno dei pregnanti presupposti costituzionali in forza dei quali, ad oggi, il Governo statale può, addirittura, 'sostituirsi' (*ex art.* 120, comma 2, Cost.) alle Regioni (oltre che alle Città metropolitane, alle Province ed ai Comuni): dal che si può ben arrivare a comprendere il perché nel settore dell'edilizia in zone sismiche la Corte costituzionale sia giunta ad affermare ripetutamente che la tutela dell'incolumità pubblica «*non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali*»²⁵; così da atteggiarsi l'incolumità pubblica tanto come la *ratio* del collegamento (ovverosia dell'incrocio) tra le materie di competenza concorrente del governo del territorio e della protezione civile quanto - al medesimo tempo - come un pregnante 'valore costituzionale unificatore'²⁶ che, materialmente, informa ed 'orienta' teleologicamente l'interpretazione giurisprudenziale dei 'principi fondamentali' della legisla-

²⁵ C. cost., sent. 10 dicembre 2019, n. 264, par. 6.1 del Considerato in diritto; in cui, fra l'altro, la Corte richiama due proprie precedenti, e recenti, sentenze: C. cost., sentt. 16 dicembre 2016, n. 272; 8 novembre 2017, n. 232. Più in generale esiste, fra l'altro, una copiosissima giurisprudenza costituzionale maturata in punto di "esigenze unitarie" (ed infrazionabili) nelle materie di competenza legislativa concorrente del governo del territorio e di protezione civile, sicché senza pretese di esaustività sia, qui, considerato sufficiente il rinvio alle seguenti decisioni: C. cost., sentt. 1 ottobre 2003, n. 303; 7 ottobre 2003, n. 307; 28 giugno 2004, n. 196; 27 luglio 2005, n. 336; 5 maggio 2006, n. 182; 4 dicembre 2009, n. 314; 15 luglio 2010, n. 254; 20 luglio 2012, n. 201; 29 maggio 2013, n. 101; 11 dicembre 2013, n. 300; 11 giugno 2014, n. 167; 20 luglio 2016, n. 185; 24 febbraio 2017, n. 41; 5 aprile 2018, n. 68; 2 dicembre 2019, n. 246.

²⁶ In relazione al valore della sicurezza (di cui l'incolumità pubblica costituisce uno strutturale aspetto 'eziologicamente contraddistinto da fatti naturali') appare significativo il rinvio a G. CERRINA FERONI - G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2008, p. 31 ss.

zione statale di disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche²⁷ (con l'effetto stringente, si badi, di andare ulteriormente a rendere come necessaria una disciplina legislativa uniforme ed omogenea in relazione all'effettiva cura di un interesse infrazionabile come è quello sotteso all'incolumità pubblica').

3. La recente sentenza della Corte costituzionale del 10 dicembre 2019, n. 264

Con la recentissima sentenza del 10 dicembre 2019, n. 264, la Consulta è tornata nuovamente ad interpretare l'effettiva portata estensiva dei principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di edilizia in zone sismiche (ossia, *mutatis mutandis*, della portata dei, così detti, 'parametri interposti'²⁸ rispetto al terzo comma dell'articolo 117 della Carta costituzionale e, concretamente, corrispondenti nell'edilizia in zone sismiche agli articoli 36, 65, 93 e 94 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

In particolare, si è trattato di due giudizi riuniti per l'identità del *petitum* afferente ad una questione di legittimità costituzionale sollevata - in via di azione (con ricorso *ex* articolo 127 Cost.) - dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in relazione sia all'articolo 7, comma 1, lett. b, della Legge della Regione Calabria del 2 ottobre 2018, n. 37 che all'articolo 2, comma 1, lett. c, della Legge della Regione Calabria del 28 dicembre 2018, n. 53 (quali censurate norme oggetto del giudizio di costituzionalità) per lamentato contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nelle materie di legislazione concorrente della «protezione civile» e del «governo del territorio».

Il legislatore regionale calabrese, infatti, con le censurate disposizioni nel giudizio *de quibus* aveva posto in essere una significativa 'deroga' rispetto alla disciplina sottesa ai principi fondamentali in materia di vigilanza su costruzioni in zone sismiche: escludendo, cioè, l'effettuazione da parte del compe-

²⁷ Può risultare utile il rinvio, *ex multis*, a quanto, in dottrina, diffusamente ricostruito ed argomentato da G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, Milano, 2003, p. 281 ss.; G. FARES, *Ordine pubblico, sicurezza pubblica e incolumità pubblica*, in G. CORSO - V. LOPILATO, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006, pp. 588-624; S. MAINI, *Disciplina antisismica e vigilanza sulle costruzioni*, in *LexItalia.it*, n. 5/2011; A. CROSETTI, *La normativa antisismica quale strumento preventivo dell'incolumità pubblica*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 6/2011, pp. 261-276; M. GRISANTI, *Corte costituzionale e costruzioni in zona sismica*, in *LexAmbiente.it*, 18 aprile 2013; A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, pp. 1-9. Più di recente si legga, altresì, A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 360-382.

²⁸ Con riferimento alla 'discrezionalità tecnica' che è posta a monte della disciplina dei principi fondamentali nel settore dell'edilizia in zone sismiche appare utile il rinvio a quanto diffusamente analizzato sul rapporto tra scienza e parametri interposti di costituzionalità da C. CASONATO, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, pp. 1-11.

tente servizio tecnico regionale delle verifiche preventive (sia di 'regolarità formale' degli interventi edilizi che, non di meno, sulla conformità degli stessi interventi alle vigenti norme tecniche per le costruzioni edili) per il caso di una «progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti, salvo le eventuali interazioni con le strutture, ove la progettazione debba tenerne conto».

Fra l'altro, l'intervenuta esenzione del legislatore regionale era stata, altresì, fatta accompagnare da una 'formale clausola di chiusura' - in verità più di stile che di sostanza - con cui veniva, in ogni caso, osservato che si trattasse di una disciplina posta in essere *«in conformità a quanto previsto dalle norme tecniche per le costruzioni dei cui all'art. 52 del d.P.R. 380/2001»*.

Giova osservare, per altro, l'estrema peculiarità del caso: atteso che solitamente quando le sollevate questioni di legittimità costituzionale hanno ad oggetto materie di competenza concorrente sono le Regioni ad agire in via di azione per invocare la propria autonomia legislativa rispetto alla portata dei 'principi fondamentali' fissati dalla legislazione statale, viceversa nel caso in commento è lo Stato ad aver agito per assicurare il rispetto di quanto prescritto dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione e la ragione, in fondo, è piuttosto semplice, posto che nello specifico settore dell'edilizia in zone sismiche del Paese i principi fondamentali *«costituiscono espressione evidente [...] dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, in tal senso orientata alla tutela dell'incolumità pubblica, che non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali (sentenze n. 232 del 2017 e n. 272 del 2016)»*²⁹.

Sicché l'autonomia legislativa regionale vede nella materia dell'edilizia in zone sismiche un oggettivo 'appiattimento' della propria possibilità di porre in essere discipline diversificate e, tanto meno, derogatorie rispetto all'uniforme legislazione nazionale.

Di tal che è il legislatore statale ad agire nei confronti della legislazione regionale per far valere il rispetto dei principi fondamentali e, si badi, del valore, non frazionabile, dell'incolumità pubblica.

Tanto è vero che la Corte costituzionale, richiamando la propria consolidata giurisprudenza (con un rinvio esemplificativo alle precedenti sentenze n. 246/2019, 60/2017, 167/2014, 300/2013), ha accolto la questione di legittimità sollevata con il ricorso della Presidenza del Consiglio, puntualizzando che: *«assume primario rilievo il disposto dei parametri [interposti] evidenziati dal Presidente del Consiglio dei ministri, ed in particolare dell'art. 93, comma 1, del t.u. edilizia - in forza del quale "nelle zone sismiche chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmettere copia al competente uff-*

²⁹ C. cost., sent. 10 dicembre 2019, n. 264, par. 6.2 del Considerato in diritto.

cio tecnico della Regione, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore” - e dall’art. 94, comma 1, t.u. edilizia, a mente del quale nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, “non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione”»³⁰.

Del resto, la vigilanza preventiva sugli interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche - ancorché si trattasse, si badi, di interventi non tipizzati dalla legislazione statale di riferimento - attiene alla fondamentale tutela del valore dell’*‘incolumità pubblica’*, che non può, e non deve, conoscere delle deroghe.

Il che:« *sia perché tutti gli interventi sul patrimonio edilizio esistente “sono ricompresi nell’ampio e trasversale concetto di opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità utilizzato dalla normativa statale (artt. 83 e 94 del t.u. edilizia) con riguardo alle zone dichiarate sismiche, e ricadono quindi nell’ambito di applicazione dello stesso art. 94”, sia perché l’autorizzazione preventiva costituisce “uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell’incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare” e perciò “riveste una posizione ‘fondante’ del settore dell’ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto” (sentenza n. 232 del 2017)»³¹.*

Ecco, dunque, che il bene protetto ossia il valore costituzionale dell’*‘incolumità pubblica’* viene ad assumere allo stesso tempo sia la funzione di imprescindibile *trait d’union* tra le due materie *‘trasversali’* di governo del territorio e della protezione civile che, non di meno, il valore di criterio ermeneutico, di tipo teleologico, con cui la Consulta interpreta l’effettiva estensione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di interventi edilizi nelle zone sismiche del nostro Paese (principi che, non si trascuri, rivestono, in concreto, la forza di parametri interposti - rispetto al terzo comma dell’articolo 117 della Costituzione - per il giudizio di legittimità costituzionale della legislazione regionale oggetto, di volta in volta, di censure davanti alla Corte costituzionale).

Né, tanto più, ha assunto alcun rilievo l’eccezione sollevata dalla resistente difesa regionale, a mente della quale le disposizioni oggetto di censura sarebbero state in ogni caso del tutto conformi con l’Aggiornamento delle *«Norme tecniche per le costruzioni»* (alias NTC 2018, intervenuto con il Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti del 17 gennaio 2018).

La Corte costituzionale, infatti, ha tenuto a puntualizzare come - al di là del non banale fatto che la Regione non avesse neppure indicato nelle norme oggetto del giudizio precise previsioni che supportassero un tale assunto (ossia una conformità con le NTC) - le NTC 2018 contengono, sì, una differente disciplina tra *“progettazione dei sistemi strutturali”* e *“progettazione di ele-*

³⁰ C. cost., sent. 10 dicembre 2019, n. 264, par. 6.2 del Considerato in diritto.

³¹ C. cost., sent. 10 dicembre 2019, n. 264, par. 6.2 del Considerato in diritto.

menti costruttivi non strutturali” tuttavia si tratta, ad un’attenta analisi, di due diverse categorie di interventi edilizi la cui *ratio* (ed il cui *discrimen*) è basata proprio sulla diversa ed accertata idoneità tecnica dell’opera edilizia a poter arrecare un pericolo per l’incolumità pubblica: «un criterio [ha ben osservato il Collegio della Consulta] affatto diverso da quello preso in considerazione dal legislatore regionale»³² calabrese nel momento in cui ha prescritto l’esclusione dell’effettuazione da parte del competente servizio tecnico regionale delle verifiche preventive per il caso di “progettazione di elementi non strutturali”.

Tanto è vero che le NTC 2018 specificano (al paragrafo 7.3.6) che «le verifiche degli elementi non strutturali si effettuano in termini di funzionamento e stabilità», in termini, cioè, che non delineano - sottolinea la Corte - «alcuna attenuazione delle necessarie cautele in ambito sismico»³³.

Sicché anche per la progettazione di elementi non strutturali dell’edilizia nelle zone sismiche non si potrebbe mai prescindere da un provvedimento autorizzatorio del competente servizio tecnico regionale.

Se così non fosse si eluderebbe pericolosamente: «uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell’incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare» e [che] perciò “riveste una posizione ‘fondante’ del settore dell’ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto” (sentenza n. 232 del 2017)³⁴; ossia la rilevanza della ‘pubblica incolumità’.

Tutto ciò, tra l’altro, non muta neppure alla luce delle recenti modifiche incidenti sulla stessa disciplina degli interventi edilizi nelle zone sismiche del Paese, per l’effetto, vale a dire, del noto D.L. del 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, in Legge del 14 giugno 2019, n. 55.

E’ vero, infatti, che si tratta di un provvedimento che - coerentemente con le finalità di semplificazione dei procedimenti amministrativi in ambito edilizio - ha introdotto l’articolo 94 *bis* del Testo unico dell’edilizia (rubricato «Disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche»), tuttavia è altrettanto vero che si parla di una disposizione la cui pregnante disciplina (indubbiamente peculiare sotto il profilo delle diverse categorie d’interventi previsti, a seconda che siano «rilevanti», «di minore rilevanza» oppure «privi di rilevanza» nei riguardi della pubblica incolumità) rimanda alla definizione di linee-guida che, in verità, avrebbero dovuto essere fissate con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e che tuttora risultano assenti.

Oltre tutto, anche il nuovo articolo 94 *bis* del D.P.R. 380/2001 contempla delle prescrizioni in cui il ‘criterio’ di differenziazione degli interventi edilizi

³² C. cost., sent. 10 dicembre 2019, n. 264, par. 6.4 del Considerato in diritto.

³³ C. cost., sent. 10 dicembre 2019, n. 264, par. 6.4 del Considerato in diritto.

³⁴ C. cost., sent. 10 dicembre 2019, n. 264, par. 6.2 del Considerato in diritto.

in zone sismiche del Paese si fonda sulla distinta ed accertata idoneità tecnica delle opere ad arrecare nocumento all'incolumità pubblica; profilando, cioè, un parametro comunque assai diverso rispetto a quello fatto proprio dalle impugnate disposizioni legislative della Regione Calabria, poi dichiarate incostituzionali con la sentenza del 10 dicembre 2019, n. 264: atteso che il legislatore regionale calabrese avrebbe voluto sottrarre gli interventi non strutturali alle verifiche preventive in ambito sismico a prescindere da qualsiasi valutazione tecnica circa l'idoneità delle opere a recare un nocumento alla pubblica incolumità.

4. Considerazioni conclusive

In assoluta continuità con la propria pregressa giurisprudenza la recente decisione della Corte costituzionale n. 264/2019 conferma l'assunto per cui la disciplina dell'edilizia in zone sismiche vada inquadrata - *ratione materiae* - come rientrante sia nell'ambito del 'governo del territorio' che in quello della 'protezione civile': in più dalla peculiare 'trasversalità'³⁵ connaturale alla formulazione costituzionale delle materie di governo del territorio e di protezione civile discende (alla luce delle argomentazioni della Consulta, nonché di una sua approfondita analisi in relazione alle intervenute, e recenti, novità normative) che l'ambito 'finalistico' della disciplina normativa sottesa ai principi fondamentali fissati dal legislatore statale è, costantemente, orientato alla essenziale cura del 'valore costituzionale' della pubblica incolumità, minacciata dal rischio sismico (un rischio che, sarà noto, può essere affrontato in termini di prevenzione e contrasto con il ricorso a specifiche competenze tecniche).

Ecco perché i principi fondamentali della disciplina legislativa regolatrice degli interventi in zone sismiche, da un lato, si connotano per un elevato tasso di tecnicità e discrezionalità tecnica (che sul piano dei rapporti tra legislatore statale e regionale 'vincolano' - in modo, oggettivamente, più stringente che in altri settori - la legislazione regionale) e, dall'altro lato, si caratterizzano per l'indiscutibile fatto di essere 'teleologicamente' interpretabili dal Giudice delle leggi alla luce della necessaria garanzia del valore dell' 'incolumità pubblica' (ovverosia del, così detto, 'bene protetto').

³⁵ D. MESSINEO, *Competenze finalistiche concorrenti e giudizio costituzionale: sindacato teleologico vs limite dei principi*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, pp. 543-572; S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012, p. 218 ss.; F. BOCCHINI, *La trasversalità delle competenze legislative regionali nella Costituzione*, Ariccia, 2015.

Tale per cui nel settore dell'edilizia in zone sismiche i 'principi fondamentali' finiscono, in buona sostanza, per «*non tollera[re] alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali*»³⁶, neppure in sede di disciplina di dettaglio.

Il che contribuisce a produrre una materiale ed assai vistosa eccezione - piuttosto sensibile, direi - rispetto alla classica dialettica dei rapporti tra 'uniformità' e 'differenziazione', tra disciplina di principio e disciplina di dettaglio: diversamente da come, quanto meno, originariamente concepito nella 'formale' consacrazione delle materie di competenza legislativa concorrente, di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Carta costituzionale.

La qual cosa tuttavia merita un'essenziale precisazione, per evitare pericolose ambiguità interpretative; non poco fuorvianti.

Infatti, un'ulteriore riflessione conclusiva merita, senz'altro, l'analisi dalle potenziali prospettive in teoria 'proiettabili' a partire dal *decisum* della sentenza n. 264 del 10 dicembre 2019 della Corte costituzionale.

Se, d'altro canto, alla luce di quanto sopra esaminato si deve con assoluta (e matematica) certezza escludere la possibilità per il legislatore regionale di porre in essere discipline di dettaglio connotate di livelli inferiori rispetto agli *standards* fissati dai principi fondamentali statali in punto di effettiva garanzia del fondamentale 'valore' dell'incolumità pubblica nell'edilizia in zone sismiche del Paese, qualche margine di un'ulteriore riflessione lascia, in verità, aperta l'ipotesi (non affatto peregrina) che 'virtuose' Regioni adottino discipline legislative di dettaglio caratterizzate da livelli di garanzia dell'incolumità pubblica ben superiori rispetto agli stessi *standards* statali.

Potendo il legislatore regionale prendere in considerazione - per esempio - la rilevanza delle non secondarie specificità morfologiche proprie del territorio costituente la Regione, ipoteticamente predisponendo modalità procedurali *ad hoc*, connesse, oltre tutto, alle 'peculiarità organizzative' dell'amministrazione regionale (ed in coerenza alla connaturale autonomia che costituzionalmente compete alle Regioni in relazione alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle specifiche funzioni attribuite, *ex artt.* 114, 117 e 118 Cost.).

Ebbene, sul punto occorre specificare che, naturalmente, ammettere o meno la possibilità di una disciplina legislativa regionale che fissi degli *standards* ulteriori e più elevati rispetto a quelli della disciplina statale di principio non inerte affatto a delle interferenze o sovrapposizioni tra degli autonomi titoli di competenza legislativa: si tratta infatti pur sempre di un tipico rapporto maturato nell'alveo di una competenza legislativa concorrente tra la disciplina statale di principio e la disciplina regionale di dettaglio; non riguar-

³⁶ C. cost., sent. 10 dicembre 2019, n. 264, par. 6.1 del Considerato in diritto; in cui, fra l'altro, la Corte richiama ben due proprie precedenti, recenti, sentenze: C. cost., sentt. 16 dicembre 2016, n. 272; 8 novembre 2017, n. 232.

dando, per l'appunto, delle forme di sovrapposizione - si badi - tra degli autonomi titoli legislativi di competenza statale e regionale.

Tanto è vero che, come debitamente osservato sopra, la Corte costituzionale non applica, comprensibilmente, né il 'criterio di prevalenza' di una materia su di un'altra né, tanto meno, la così detta teoria dei 'punti di equilibrio' per sindacare la legittimità costituzionale degli interventi legislativi posti in essere nel delicato settore dell'edilizia in zone sismiche del Paese.

Nello specifico caso in esame, difatti, il criterio utilizzato dalla Consulta per dirimere le sensibili relazioni sottese all'inesauribile dialettica tra interessi unitari ed interessi regionali ovverosia tra la disciplina statale di principio e la disciplina regionale di dettaglio si fonda su di un giudizio che è di squisito tipo teleologico, in cui, cioè, la valutazione della Corte è sempre costantemente orientata a dover garantire la cura effettiva del 'valore costituzionale' della pubblica incolumità.

Sicché - detto in termini estremamente semplificati - i Giudici di Palazzo della Consulta dinanzi a discipline legislative di regolazione degli interventi edilizi in zone sismiche compiono quella che è una vera e propria verifica di congruità delle disposizioni oggetto di impugnazione rispetto a quanto precisamente contemplato dalla normativa risultante dai principi fondamentali statali, unitamente - si badi - a quello che è un pregnante giudizio di idoneità ed adeguatezza della legge oggetto di censura rispetto all'effettiva garanzia delle misure necessarie per l'effettiva sicurezza ed incolumità pubblica.

Secondo uno schema generale che - in verità - nell'ambito dei classici rapporti tra 'principio' e 'dettaglio' finisce per ingenerare un significativo effetto peculiare (quasi 'anomalo' rispetto a quanto prescritto dal terzo comma dell'articolo 117 Cost.), posto che: *«l'accertamento della congruità della normativa [rispetto] all'interesse costituzionalmente rilevante tende a soppiantare [tutte] le [altre] verifiche relative al livello di analiticità della disciplina o comunque a determinare la rilettura della tradizionale distinzione tra principio e dettaglio nella chiave di proporzionalità»*³⁷.

Ciò che conta nel sindacato di costituzionalità espletato dalla Consulta non è, quindi, il grado più o meno analitico della disciplina legislativa regionale impugnata, quanto piuttosto la sua congruità rispetto ai principi fondamentali fissati per la garanzia della sicurezza e dell'incolumità pubblica.

³⁷ D. MESSINEO, *Competenze finalistiche concorrenti e giudizio costituzionale: sindacato teleologico vs limite dei principi*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, p. 569.

Per questo infatti un'eventuale differenziazione legislativa regionale che introducesse una disciplina *in peius* rispetto ai livelli di tutela statale sarebbe assolutamente esclusa in radice (con un significativo appiattimento, e tendenziale 'neutralizzazione', della capacità regionale di legiferare in dettaglio).

Dal che appare pacifico come, in altre parole, dinanzi a disposizioni legislative di regolazione degli interventi edilizi in zone sismiche del Paese la Corte costituzionale espleti un peculiare sindacato di costituzionalità significativamente imperniato su di un vero e proprio giudizio di 'proporzionalità' nella verifica del rispetto dei parametri invocati, tant'è vero che la consolidata giurisprudenza dei Giudici di Palazzo della Consulta tende: «*ad operare un confronto [di stretta proporzionalità] tra la dimensione dell'interesse [costituzionale] perseguito e i mezzi a tal fine apprestati dal legislatore*»³⁸.

Secondo uno schema per cui non si rinvengono, a ben riflettere, valide argomentazioni per poter escludere la legittimità di discipline legislative regionali che vadano, concretamente, ad assicurare dei 'livelli di garanzia' dell'incolumità pubblica superiori rispetto agli *standards* fissati dai principi fondamentali statali.

Del resto appare difficile contestare che se si sviluppasse fino in fondo l'orientamento della giurisprudenza costituzionale si potrebbe, serenamente, affermare che qualora il legislatore regionale assicurasse la garanzia dell'incolumità pubblica - quale, vale a dire, interesse costituzionalmente rilevante³⁹ - con un livello di tutela effettivamente più elevato rispetto a quello garantito dagli *standards* dei principi fondamentali fissati dallo Stato allora non vi sarebbe affatto alcun tipo di ostacolo giuridico per poter ritenere come 'legittima' una 'differenziazione' regionale.

Si tratterebbe infatti di una 'differenziazione' espressione di una disciplina legislativa regionale rispettosa tanto dei principi fondamentali statali quanto, non di meno, dello stretto criterio di proporzionalità seguito dalla Consulta per la verifica empirica di ciò che è 'astrattamente' contemplato dai principi statali stessi; principi - come più volte ripetuto - costantemente interpretati in senso eminentemente teleologico, rispetto, cioè, all'effettiva garanzia dell'incolumità pubblica.

In tal senso, oltre tutto, la costante e generale tensione tra uniformità e differenziazione, principio e dettaglio, verrebbe nel caso di specie a poter interpretarsi in maniera oggettivamente più sicura che in altre fattispecie: trattandosi di una dinamica dialettica ricondotta giurisprudenzialmente - per via di una stretta interpretazione teleologica dei 'principi fondamentali' della mate-

³⁸ D. MESSINEO, *Competenze finalistiche concorrenti e giudizio costituzionale: sindacato teleologico vs limite dei principi*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, p. 569.

³⁹ Nel senso di 'bene costituzionalmente protetto' dalla normativa regolatrice degli interventi edilizi in zone sismiche.

ria (*rectius* delle due materie di governo del territorio e di protezione civile) - all'effettiva realizzazione di un bene tangibile, come quello dell'incolumità pubblica, che è empiricamente 'valutabile' (ed interpretabile) sulla oggettiva base di competenze specialistiche espressione di una vera e propria discrezionalità tecnica⁴⁰ (ossia, segnatamente, di accertamenti tecnici⁴¹ posti a monte di ogni ipotizzabile forma di previsione legislativa regionale).

Ciò posto - ed alla stregua della linea argomentativa maturata senza alcuna oscillazione nella giurisprudenza costituzionale - può concludersi che nello specifico 'settore' dell'edilizia in zone sismiche del nostro Paese il rapporto tra principio e dettaglio (che inerisce 'trasversalmente' tanto alla materia di 'governo del territorio' quanto a quella della 'protezione civile') si atteggia in maniera assolutamente peculiare rispetto a qualsiasi altra materia di competenza legislativa concorrente.

Difatti, un intervento del legislatore regionale che introducesse dei regimi differenziati rispetto ai principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in punto di garanzia del valore dell'incolumità pubblica sarebbe costituzionalmente legittimo soltanto a condizione (si badi) di una verificabile ed accettabile presenza di una disciplina regionale migliorativa, sotto il profilo tecnico, dei livelli di tutela apprestati dai principi statali.

In alternativa (ossia in assenza di una disciplina regionale connotata di uno *standard* di tutela più elevato di quello fissato dai principi statali) alle Regioni sarebbe praticamente precluso di intervenire con una qualsiasi altra forma di disciplina di dettaglio: con l'effetto di ingenerare una sorta di 'restringimento' della capacità legislativa regionale di dettaglio.

Il che, come anticipato in epigrafe, sembrerebbe proprio costituire uno schema piuttosto 'anomalo' rispetto a quanto formalmente consacrato dal terzo comma dell'articolo 117 della Carta costituzionale.

Per quanto, ad onor del vero, il punto di equilibrio tra 'principio' e 'dettaglio' (ovverosia tra uniformità e differenziazione) raggiunto dalla Consulta nel settore dell'edilizia in zone sismiche appare oggettivamente più concreto e si-

⁴⁰ Appare utile rinviare ad A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018.

⁴¹ Sul tema della discrezionalità tecnica (oltre che sulle distinzioni tra 'accertamenti tecnici' ed 'apprezzamenti tecnici') si rimanda *ex multis* e senza ambizione di esaustività a quanto approfondito in C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1969, p. 230 ss.; M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Vol. II, Milano, 1988, p. 483 ss.; G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere. La prima scienza del diritto amministrativo in Italia e le qualificazioni teoriche del potere discrezionale*, Padova, 1989; G. DELLA CANANEA - M. DUGATO (a cura di), *Diritto Amministrativo e Corte Costituzionale*, Napoli, 2006; A. GIUSTI, *Contributo allo studio di un conetto ancora indeterminato. La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Napoli, 2007; G. FARES, *La discrezionalità tecnica*, in *Studium iuris*, n. 12/2010, pp. 1267-1272; L. MASI, *Discrezionalità tecnica, accertamenti tecnici e sindacato del giudice amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, n. 11/2010, pp. 1351-1356; S. TARULLO, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Bologna, 2017, pp. 200-205.

curo rispetto a quello cui si è pervenuti per tanti altri casi inverteți nell'alveo delle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni⁴².

⁴² Sull'analisi generale dei rapporti tra 'uniformità e differenziazione' esiste, in verità, una letteratura pressoché sterminata, senza pretese di esaustività sia qui considerato sufficiente il rinvio a quanto approfondito in M. S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4/1951, pp. 851-883; S. BARTOLE, *In tema di rapporti fra legislazione regionale e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/1967, pp. 670-682; F. GABRIELE, *Il principio unitario nell'autonomia regionale*, Milano, 1980; U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 1/1995, pp. 9-26; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARRETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, pp. 135-172; C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003; E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Torino, 2004; Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, pp. 422-436; E. CARLONI, *L'uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza*, in *Le Regioni*, n. 3/2010, pp. 670-682; V. M. SBRESCIA, *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2011, pp. 161-206; G. P. DOLSO, *Osservazioni sul rapporto tra principio di eguaglianza e ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, pp. 415-431; C. MAINARDIS, *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, pp. 835-846; A. RUGGERI, *Territorio, persone, Costituzione*, in *Diritti regionali*, n. 3/2018, pp. 1-28.