

Sentenza: 12 febbraio 2025, n. 22

Materia: governo del territorio - edilizia

Parametri invocati: violazione degli articoli l'art. 117, secondo comma, lettera m), art. 117, terzo comma, della Costituzione. Articoli 4 e 8 dello statuto speciale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022, integralmente sostitutivo dell'art. 94 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge della Provincia di Bolzano 10 gennaio 2022, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022);
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022, integralmente sostitutivo dell'art. 94 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, concernente la disciplina degli interventi edilizi eseguiti in base a un titolo abilitativo poi annullato. Per tale caso, l'articolo ricordato prevede, al comma 1, che qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o il ripristino dello stato dei luoghi, *“anche in considerazione dell'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate, l'autorità preposta alla vigilanza applica una sanzione pecuniaria, tenuto conto del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio”*, di ammontare variabile *“da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione”*. Il successivo comma 2 consente poi la riduzione della sanzione pecuniaria per l'ipotesi di modifiche normative sopravvenute che rendano i lavori già eseguiti conformi al quadro normativo urbanistico. L'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata, anche nella predetta misura ridotta, produce, ai sensi del comma 3 dell'art. 94, i medesimi effetti di sanatoria dell'accertamento di conformità di cui all'art. 95. Ad avviso del ricorrente, la disciplina provinciale altererebbe *“in modo sostanziale la ratio sottesa all'impianto sanzionatorio”* come delineato dagli articoli 36 e 38 t.u. edilizia. In particolare, l'art. 94, comma 1, sarebbe in contrasto con il citato art. 38, nel prevedere: un ulteriore criterio valutativo, quello riferito alla *“esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate”*, che *“di fatto amplia le ipotesi in cui è possibile escludere la riduzione in pristino”*. Una sanzione pecuniaria che, in quanto parametrata al costo di costruzione anziché al valore venale dell'immobile, risulta *“molto meno afflittiva”* rispetto a quella stabilita a livello nazionale. Inoltre, il comma 2 della medesima disposizione differirebbe dal citato art. 36 nel prevedere la possibilità di un'ulteriore riduzione dell'importo della sanzione nell'ipotesi di sopravvenuta conformità urbanistica dell'opera abusiva. Non essendo la materia edilizia totalmente riconducibile alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma, bensì alla potestà concorrente in materia di governo del territorio, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima per contrasto con gli articoli 36 e 38 t.u. edilizia, costituenti principi fondamentali della materia. In ogni caso, rileva il ricorrente, anche ove la Provincia disponesse di potestà legislativa primaria *“estesa all'intera materia edilizia”*, risulterebbero

violati gli articoli 4 e 8 dello statuto speciale, poiché tale potestà dovrebbe esercitarsi entro i limiti statutari, che impongono il rispetto delle “*norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica*”, qualificazione spettante anche ai summenzionati articoli 36 e 38. Infine, la normativa provinciale violerebbe anche l’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto inciderebbe, riducendoli, sui livelli essenziali delle prestazioni, la cui definizione è riservata esclusivamente allo Stato. L’esame del merito delle censure deve essere preceduto dall’individuazione del titolo di competenza cui ricondurre la disposizione impugnata. In base all’art. 8, numero 5), dello statuto speciale, la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di competenza legislativa primaria nella materia “*urbanistica e piani regolatori*”, la quale deve essere esercitata, ai sensi dell’art. 4 del medesimo statuto, “*in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica*”. È a detta competenza primaria che va ascritta la disciplina in esame che delinea due fattispecie di sanatoria di illeciti edilizi, in linea con quanto già più volte affermato dalla Corte con riguardo ad analoghe normative provinciali (sentenze 125/2024, 209/2010, 231/1993). La potestà legislativa primaria in materia urbanistica abbraccia anche il tema delle sanzioni amministrative, trattandosi di competenza che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, “*non costituisce materia a sé stante, ma accede alle materie sostanziali [...] alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all’ente nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l’atto sanzionabile*” (sentenza 19/2024). La Provincia autonoma di Bolzano è dunque legittimata, secondo il principio del parallelismo (sentenza 137/2019), a prevedere le relative sanzioni, pur sempre entro i limiti cui è soggetta la potestà legislativa primaria, tra cui, come visto, il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. La giurisprudenza costituzionale, ricorda la Corte, in molte occasioni ha affermato che la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi di cui al t.u. edilizia “*deve [...] qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale*” (sentenza 147/2023), condividendo di queste “*le caratteristiche salienti, che vanno individuate, nel contenuto riformatore e nell’attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza*” (sentenza 24/2022). Esse, d’altro canto, “*rispondono complessivamente ad un interesse unitario ed esigono, pertanto, un’attuazione su tutto il territorio nazionale*” (la Corte ricorda le sentenze 198/2018, e la sentenza 90/2023). La suddetta qualificazione, tuttavia, “*non può essere attribuita, immediatamente ed indistintamente, a tutte le disposizioni di tale decreto legislativo, ma deve essere valutata di volta in volta, alla luce della loro ratio*” (sentenza n. 198 del 2018). Tale qualificazione è stata già più volte attribuita da questa Corte all’art. 36 t.u. edilizia, che detta il principio della cosiddetta “*doppia conformità*” (da ultimo, sentenza 125/2024). Esso impone, ai fini della sanatoria delle opere realizzate in assenza del titolo edilizio o in difformità dal medesimo, “*l’assoluto rispetto delle relative prescrizioni, durante tutto l’arco temporale compreso tra la realizzazione dell’opera e la presentazione dell’istanza (da ultimo, sentenze 24/2022, 77/2021, 68/2018, 232/2017), con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio (sentenza 165/2022)*”. Più di recente, nello stesso senso, sentenza 125/2024. Proprio in ragione della rilevanza degli interessi tutelati dall’art. 36 t.u. edilizia, la Corte ha ritenuto che tale disposizione “*mira ad assicurare sull’intero territorio nazionale l’uniformità dei requisiti e delle condizioni in base alle quali possono essere ricondotti a legittimità gli abusi edilizi: ciò, a tutela dell’effettività della disciplina urbanistica ed edilizia e, quindi, indipendentemente dalla concreta estensione del fenomeno dell’abusivismo nei singoli contesti territoriali. Si è quindi affermato che il principio della doppia conformità, nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale*”, vincola anche la potestà legislativa di regioni ad autonomia speciale a cui sia riconosciuta, a livello statutario, una competenza primaria in materia urbanistica (sentenza 24/2022, 232/2017, 125/2024). Quanto all’art. 38 t.u. edilizia, anch’esso partecipa della medesima natura di norma fondamentale di riforma

economico-sociale giacché, al pari dell'art. 36, introduce un contenuto riformatore diretto ad incidere nella vita della comunità giuridica nazionale, con riferimento ad un settore, quello della sanatoria degli abusi edilizi, la cui disciplina mira a proteggere interessi di primaria importanza e di segno complessivamente unitario (in quanto correlati al governo del territorio e alla tutela del paesaggio e dell'ambiente), con conseguente necessità di attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale. La disposizione in esame detta infatti il regime sanzionatorio dei cosiddetti "*abusi edilizi sopravvenuti*", ossia realizzati in conformità a un titolo edilizio originariamente rilasciato dall'amministrazione (o formatosi ai sensi di legge), ma in seguito annullato, prevedendo in particolare che, qualora non sia possibile procedere alla "*rimozione dei vizi delle procedure*" o alla "*restituzione in pristino*", l'amministrazione, in base a motivata valutazione, applichi, in luogo della demolizione, "*una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite*" (cosiddetta "fiscalizzazione dell'abuso"). Questo particolare meccanismo di ripristino della legalità violata, che consente a determinate condizioni di irrogare una sanzione pecuniaria in luogo di quella demolitoria, risulta ispirato ad una logica di minor rigore anche in considerazione dell'affidamento del privato sulla bontà di un titolo, poi rivelatosi illegittimo e quindi annullato. Nell'impianto sanzionatorio del t.u. edilizia, gli articoli 36 e 38 devono dunque essere letti congiuntamente, non solo perché, per volontà del legislatore, il pagamento integrale della sanzione pecuniaria prevista dalla seconda disposizione ha la medesima efficacia sanante del permesso in sanatoria di cui alla prima, ma soprattutto in quanto espressivi dei medesimi principi. L'art. 94 della legge prov. Bolzano 9/2018, come sostituito dalla disposizione impugnata, viola, invece, sotto plurimi profili, i tratteggiati principi che sorreggono il disegno riformatore del legislatore statale. Innanzitutto, il comma 1, richiedendo di tenere in considerazione l'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate, introduce nuovi elementi valutativi, così in sostanza ammettendo che l'amministrazione possa operare, in sede di individuazione della sanzione (reale o pecuniaria), una nuova ponderazione con l'esigenza di tutela dell'affidamento del privato sulla bontà del titolo edilizio, fino a consentire addirittura di escludere del tutto la riduzione in pristino a fronte di lesioni urbanistiche lievi. Ma, come si è detto, una tale esigenza è estranea alla dinamica interna del citato art. 38 t.u. edilizia, essendo già stata presa in considerazione a monte dal legislatore statale nella definizione della stessa fattispecie e potendo semmai ulteriormente rilevare, a valle, solo in sede di azione risarcitoria del privato nei confronti dell'amministrazione. Inoltre, la medesima disposizione provinciale nel riferirsi al costo di costruzione dell'opera anziché al suo valore venale, va ad incidere su un elemento essenziale della stessa fattispecie sanante, il cui effetto si produce, appunto, solo con l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata. La determinazione di quest'ultima, dunque, non è affatto "*indifferente*" rispetto alla cornice dei limiti alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano. Ciò tanto più alla luce del fatto che il legislatore provinciale introduce altresì un ancora più eccentrico meccanismo di graduazione della sanzione medesima (da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione), in funzione della gravità del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio. Infine, il comma 2 dell'art. 94, là dove consente la riduzione della sanzione pecuniaria (fino ad un importo che può essere nel suo limite minimo pari a quello previsto per l'oblazione per il permesso in sanatoria) in considerazione della sola sopravvenuta conformità urbanistica dell'opera, evidentemente abusiva per vizio sostanziale, sortisce l'effetto di reintrodurre quella "*sorta di condono amministrativo affidato alla valutazione dell'amministrazione*" che prescinde dal requisito della doppia conformità ex art. 36 t.u. edilizia. La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2022, per violazione degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale.