

Sentenza: 24 marzo 2021, n. 77

Materia: governo del territorio

Parametri invocati: articolo 117 comma terzo Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"),

Esito:

1) illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli");
2) in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale): illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge reg. Veneto n. 50 del 2019.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"), per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La Corte, intervenendo in materia di regolarizzazione degli abusi edilizi, dichiara, a seguito di ricorso governativo, l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli") e conseguentemente dei suoi rimanenti articoli, in quanto privi di portata normativa autonoma.

L'art.1 della l.r. 50/2019 consente, nelle more dell'entrata in vigore della normativa regionale di riordino della disciplina edilizia, la Regione del Veneto, il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, consentendo la regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo.

Il successivo art. 2 prevede la regolarizzazione amministrativa delle opere edilizie eseguite in parziale difformità dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, mediante presentazione di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e previo pagamento di sanzione pecuniaria.

Le disposizioni regionali prevederebbero, quindi, al di fuori di quanto previsto dalla normativa nazionale, ipotesi nelle quali è possibile sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria.

Vediamo più nel dettaglio le argomentazioni della Corte.

L'art. 1 della legge impugnata prevede che, "nelle more dell'entrata in vigore della normativa regionale di riordino della disciplina edilizia, la Regione del Veneto, in attuazione dei principi di tutela del legittimo affidamento dei soggetti interessati e di semplificazione dell'azione amministrativa, promuove [in coerenza con quanto previsto dalla l.r. 14/2017] il recupero e la

riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, consentendo la regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo, secondo le modalità e le procedure di cui alla presente legge”.

Secondo il ricorrente, tali disposizioni e l'art. 2, il quale consente, “a tutela del legittimo affidamento dei soggetti interessati e di semplificazione dell'azione amministrativa”, la “regolarizzazione amministrativa” delle opere edilizie “provviste di titolo edilizio abilitativo o di certificato di abitabilità od agibilità” ed “eseguite in parziale difformità dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10”, mediante presentazione di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e previo pagamento di sanzione pecuniaria, si porrebbero in contrasto con la normativa statale di principio nella materia governo del territorio, e in particolare con gli artt. 31, 33, 34, 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)), t.u. edilizia.

In particolare, le norme impugnate introdurrebbero, al di fuori di quanto previsto dalla normativa nazionale, ipotesi nelle quali è possibile sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria; inoltre, nel consentire, all'art. 2, la regolarizzazione di variazioni che comportino un aumento fino a un quinto del volume dell'edificio e comunque in misura non superiore a 90 metri cubi, ovvero un aumento fino a un quinto della superficie dell'edificio e comunque in misura non superiore a 30 metri quadrati, esse derogherebbero ai limiti di tolleranza fissati dall'art. 34, comma 2-ter, t.u. edilizia; infine, introdurrebbero una sanatoria degli abusi edilizi senza il rispetto del requisito della “doppia conformità” di cui agli artt. 36 e 37 t.u. edilizia.

Viene per prima esaminata dalla Corte la questione formulata in relazione ai parametri interposti rappresentati dagli artt. 36 e 37 t.u. edilizia.

Il meccanismo di regolarizzazione degli abusi edilizi consentito dalle norme impugnate introduce una nuova ipotesi di sanatoria, il cui perimetro applicativo è più ampio di quello stabilito dalle norme statali di principio; secondo la Regione Veneto, invece, non si produrrebbe alcun effetto sanante degli abusi, poiché la regolarizzazione disposta varrebbe unicamente a determinare una “fiscalizzazione dell'illecito”, mediante la sostituzione dell'obbligo di ripristino con una sanzione pecuniaria.

In base al tenore letterale delle norme impugnate, il pagamento delle sanzioni pecuniarie non è di per sé sufficiente a consentire la regolarizzazione amministrativa delle opere edilizie eseguite in parziale difformità dal titolo, occorrendo al riguardo anche la presentazione di una SCIA.

L'effetto sostanziale delle norme impugnate, pertanto, non è circoscritto all'esclusione della sanzione demolitoria, sostituita da quella pecuniaria, seppur con salvezza degli effetti civili e penali dell'illecito (art. 2, comma 3, della legge regionale impugnata), ma si estende al rilascio di un diverso titolo abilitativo.

La combinazione di queste due conseguenze, produce, per tutti gli immobili oggetto di disciplina, gli effetti di una sanatoria straordinaria (sentenza n. 233 del 2015), che si differenzia, in quanto tale, dall'istituto a carattere generale e permanente del permesso di costruire in sanatoria, disciplinato dall'art. 36 t.u. edilizia.

Le norme impugnate, infatti, non solo consentono il mantenimento dell'immobile abusivo nella disponibilità del soggetto interessato, senza alcun obbligo di ripristino dello status quo ante, ma prevedono, in relazione allo stesso, che il titolo originario, stabilito dal legislatore statale, sia sostituito dal nuovo titolo, conseguente alla presentazione della SCIA.

La Corte, dall'esame dei lavori preparatori, rileva che la scelta di adottare lo strumento della segnalazione certificata di inizio attività è stata dichiaratamente operata per salvaguardare l'affidamento maturato dai soggetti privati alla conservazione, alla libera circolazione nonché alla trasformazione edilizia [...] dei suddetti edifici (Relazione della proposta di legge al Consiglio regionale da parte della seconda commissione consiliare), ovvero in relazione a situazioni e attività che necessariamente presuppongono la sussistenza di un valido titolo abilitativo.

In tema di condono edilizio, la giurisprudenza della Corte ha più volte chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio, in particolare quelle relative all' "an", al quando e al quantum, ossia la decisione sul se disporre un titolo abilitativo edilizio straordinario, quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria e infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (sentenza n. 70 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 208 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 73 del 2017).

Solo nel rispetto di tali scelte di principio, competono poi alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 73 del 2017 e n. 233 del 2015).

Le norme impugnate esorbitano da tale ambito di competenza. Circa la possibilità che una legge regionale intervenga con una propria disciplina in materia, la Corte ha infatti rilevato che si tratta di scelta espressiva della funzione di "governo del territorio" tipica della disciplina urbanistica ed edilizia, rimessa alla potestà legislativa delle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato (art. 117, terzo comma, Cost.), ed in particolare di quelli "desumibili" dal t.u. edilizia, come sancito dall'art. 1 dello stesso» (sentenza n. 2 del 2019).

A tale ultimo proposito, tuttavia, la Corte ha anche precisato che costituisce principio fondamentale della materia governo del territorio la verifica della cosiddetta "doppia conformità" di cui al menzionato art. 36 t.u. edilizia, in base al quale il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

Si tratta, infatti, di un adempimento finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità (sentenza n. 232 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 107 del 2017 e n. 101 del 2013).

Anche nei casi in cui l'attività sia subordinata alla presentazione di SCIA, la normativa statale di principio impone il duplice accertamento di conformità, e ciò sia per l'ipotesi in cui la segnalazione riguardi opere già compiute dal soggetto interessato, sia per l'ipotesi di opere in corso di esecuzione (art. 37, commi 4 e 5, t.u. edilizia): anche in relazione a tutti gli interventi oggetto di SCIA in sanatoria, pertanto, dev'essere attestata la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia al momento della realizzazione e a quello della successiva segnalazione.

La presentazione della SCIA, prevista dal comma 3 dell'impugnato art. 2, non si allinea a tale principio.

Con essa, infatti, il soggetto interessato attesta la conformità dell'opera alla normativa regionale sopravvenuta, in vigore al momento della segnalazione; ma non ne attesta la conformità alla disciplina vigente al momento della realizzazione dell'intervento, la difformità dalla quale costituisce, anzi, il presupposto per l'avvio della procedura di regolarizzazione.

Le norme impugnate contrastano dunque con la normativa statale di principio.

La Corte dichiara pertanto che le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso gli artt. 1 e 2 della legge reg. Veneto n. 50 del 2019 sono fondate, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la Corte inoltre dichiara, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale delle residue disposizioni della legge regionale impugnata (articoli da 3 a 6), in quanto prive di autonoma portata normativa a seguito della caducazione delle norme censurate.