

**Sentenza:** 4 aprile 2017, n. 107 (deposito del 11 maggio 2017)

**Materia:** Governo del territorio - Edilizia

**Parametri invocati:** articoli 3, 9, 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi primo, secondo, lettere e), l), s), e terzo, e 120 della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 8, 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera d), e 22, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016)

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), come sostituito dall'art. 8, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), nella parte in cui fa riferimento “alla stessa legge” anziché “alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente”;

- inammissibili o estinte le altre questioni;

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 8, 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, 21, comma 1, lettera d), e 22, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e per il rilancio della economia campana – Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016). Le disposizioni sono state ritenute in contrasto con gli articoli 3, 9, 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi primo, secondo, lettere e), l), s), e terzo, e 120 della Costituzione. Nelle more del giudizio, il ricorrente, con delibera assunta dal Consiglio dei ministri il 9 novembre 2016, ha rinunciato alla questione di legittimità costituzionale in oggetto limitatamente agli articoli 17, commi dal 3 al 6, 19, comma 10, e 22, comma 4, lettera a), della legge regionale impugnata, in ragione della intervenuta abrogazione delle citate disposizioni ad opera della legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 22. Ad avviso del Governo, l'art. 8 della legge regionale in esame violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché in contrasto con i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale nella materia “governo del territorio” quali, in particolare, quelli stabiliti dall'art. 36 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, recante “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)*” e dal comma 10 dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106. L'art. 8, secondo quanto addotto nel ricorso, sarebbe inoltre in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. L'art. 8 della legge regionale 6/2016 incide, modificandone parzialmente il contenuto, sulla legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 attuativa del programma nazionale meglio nota come “*Piano Casa*”, delineato dall'Intesa raggiunta dalla Conferenza unificata Stato Regioni del 31 marzo 2009. La disposizione censurata, in particolare, costituisce l'ultimo degli interventi di modifica sopravvenuti nel tempo relativi alla citata disciplina regionale, la quale contiene alcune misure premiali, quali ampliamenti volumetrici e di superficie: art. 1, comma 2), in deroga ai vigenti strumenti urbanistici, legate ad interventi edilizi funzionali a garantire la realizzazione di determinati obiettivi di massima precisati dal comma 1 dell'art. 1. Il Governo censura esclusivamente il comma 1, lettera l), dell'impugnato art. 8, che ha sostituito il comma 4-bis dell'art. 12 della legge regionale n. 19 del 2009. La norma oggi sostituita da quella censurata così recita: “[...] 4-bis. Le disposizioni di cui all'art. 36 del d.p.r. 380/2001 si applicano anche agli interventi previsti dalla presente legge e realizzati dopo la sua entrata in vigore, privi di titolo abilitativo o in difformità da esso, ma che

risultano conformi alla stessa legge sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda". Ad avviso del Governo tale previsione sarebbe in conflitto con l'art. 36 del Testo unico, disposizione cui la Corte, con sentenza 101/2013, ha già riconosciuto natura di principio fondamentale nella materia "governo del territorio", nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria alla riscontrata presenza del requisito della cosiddetta "doppia conformità", cioè della conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia in vigore sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria. Secondo la tesi del ricorrente, esplicitata con maggiore precisione nella memoria, la disposizione censurata richiede la conformità dell'opera alla stessa legge, ossia la legge regionale 19/2009 e non "[...] alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda", così come previsto dal parametro interposto evocato. Consentirebbe, dunque, di sanare opere conformi alla citata disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all'epoca della loro esecuzione. Si darebbe luogo, nella sostanza, ad una sanatoria surrettizia, trasformando in abusi "formali" le violazioni sostanziali della disciplina urbanistica ed edilizia vigente all'epoca delle relative opere. Ciò, peraltro, in ulteriore immediato contrasto con il disposto di cui all'art. 5, comma 10, del d.l. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 106/2011, che esclude, per gli immobili abusivi, le misure di premialità previste dalle leggi regionali ricomprese, come quella della Regione Campania 19/2009, nel citato programma nazionale denominato «Piano Casa». Il ricorrente sostiene, inoltre, che, a seguito delle diverse modifiche sopravvenute nel tempo rispetto all'originario impianto della legge regionale n. 19 del 2016, le amministrazioni comunali si troveranno nella condizione di non essere in grado di verificare la data di effettiva esecuzione dei singoli interventi edilizi ricompresi nell'ambito di previsione del "Piano Casa" adottato dalla Regione convenuta. Ciò renderebbe in concreto inapplicabile il principio fondamentale espresso dall'art. 36 del TUE, così da porre la disciplina regionale censurata comunque in conflitto con i principi costituzionali di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa, per la sostanziale impossibilità di risalire alla normativa vigente alla data di realizzazione delle opere. Di qui la denunciata violazione anche degli artt. 3 e 97, secondo comma, Costituzione. Avuto riguardo ai detti parametri, va rimarcato che la formulazione letterale della disposizione censurata può prestarsi a dubbi interpretativi in ordine al rispetto del requisito della "doppia conformità" imposto dalla disciplina statale di riferimento, così da determinare potenziali incertezze nell'azione amministrativa diretta alla verifica della legittimità degli interventi edilizi ricompresi nell'ambito della normativa di favore prevista dal "Piano Casa" della Regione convenuta. La Corte, con sentenza 101/2013, ha desunto dall'art. 36 del Testo unico richiamato principio fondamentale in forza del quale è possibile ottenere un permesso in sanatoria solo 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. La norma contiene un espresso riferimento all'art. 36 del Testo unico e ne ribadisce, richiamandolo, il contenuto ma la disposizione censurata si differenzia sensibilmente dal tenore letterale dello stesso in termini tali da favorirne possibili letture alternative non necessariamente in linea con il concetto della "doppia conformità", così come cristallizzato dalla Corte con il precedente già citato. La disciplina regionale si distanzia dal citato parametro interposto laddove afferma che l'opera deve essere conforme "alla stessa legge", intesa cioè la n. 19/2009, in luogo della prescrizione, dettata dalla norma statale, secondo cui essa deve essere conforme "alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente [...] sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda". Le differenze di contenuto finiscono per incidere sul nucleo della previsione statale ed in particolare, la mancata espressa precisazione, che deve comunque farsi riferimento alla disciplina "vigente" alla data di realizzazione dell'intervento, rappresenta un elemento testuale di differenziazione potenzialmente in grado di indurre l'interprete a ritenere che siano sanabili opere conformi alla disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all'epoca della loro esecuzione. La norma regionale è censurabile alla luce del principio di razionalità normativa qualora la formulazione della stessa sia tale da potere dare luogo ad applicazioni distorte (sentenza 10/1997) o ambigue (sentenza 200/2012), che contrastino, a causa dei diversi esiti che essa renda plausibili, il buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione. La Corte sostiene che nel caso in cui l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale. In questa ipotesi, l'esigenza unitaria sottesa al principio fondamentale è pregiudicata dal significato precettivo non irragionevolmente desumibile dalla disposizione regionale: lungi dal tradursi in un mero inconveniente di

fatto, l'eventuale distonia interpretativa, contraddittoria rispetto alla norma statale, costituisce conseguenza diretta della modalità di formulazione della disposizione, che deve essere dichiarata, dunque, costituzionalmente illegittima. La corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, con riferimento agli articoli 3 e 97 Cost., nella parte in cui si differenzia dall'art. 36 del Testo Unico.