

Sentenza: n. 233 del 21 ottobre 2015

Materia: Governo del territorio

Parametri invocati: violazione dell'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere e) ed l) e terzo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 25, 26, 27, 207 e 208 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 207 e 208 della l.r. 65/2014
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 25, 26 e 27 della l.r. 65/2014

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 25, 26 e 27 della legge sopra citata adducendo la violazione dell'art.117, primo comma e secondo comma, lettera e), della Costituzione e gli artt. 207 e 208 della medesima legge regionale, adducendo invece la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma della Costituzione.

Gli articoli 25, 26 e 27, rispettivamente, istituiscono la conferenza di copianificazione, determinandone la composizione e il funzionamento, stabiliscono quando tale conferenza deve esprimere parere in merito alla previsione di grandi strutture di vendita e di aggregazioni di medie strutture di vendita aventi effetti assimilabili alle grandi strutture di vendita nonché i criteri in base ai quali il parere deve essere espresso e individuano le ipotesi in cui il parere debba essere reso anche in relazione alla previsione di medie strutture di vendita.

Gli articoli 207 e 208, invece, disciplinano le conseguenze di opere ed interventi edilizi eseguiti ed ultimati, in assenza di titolo abilitativo o in difformità dal medesimo, rispettivamente in data anteriore al 1° settembre 1967, ossia al momento dell'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) o in data anteriore al 17 marzo 1985, corrispondente all'entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), sul primo condono edilizio.

In particolare, il citato art. 207 differenzia la disciplina a seconda della collocazione degli immobili. Se essi ricadono all'interno della perimetrazione dei centri abitati (come definita all'epoca della realizzazione della condotta), si prevede che il Comune possa valutare la persistenza dell'interesse pubblico al ripristino della legalità urbanistica violata mediante rimessione in pristino: in caso di esito positivo di tale scrutinio, è disposta l'applicazione delle sanzioni, ripristinatorie e pecuniarie, di cui agli artt. 196, 199, 200 e 206 della medesima legge regionale; in caso di valutazione negativa in ordine alla persistenza dell'interesse pubblico, si prevede esclusivamente l'irrogazione di una

sanzione pecuniaria, in misura ridotta per le opere e gli interventi conformi agli strumenti urbanistici comunali attualmente vigenti, e con la possibilità di consentire, con apposito piano operativo, ulteriori interventi su tali immobili. Se, invece, gli immobili ricadono all'esterno della perimetrazione dei centri abitati (sempre come definita all'epoca della realizzazione dell'opera), si prevede che siano considerati «consistenze legittime dal punto di vista urbanistico-edilizio».

L'art. 208, per le opere e gli interventi edilizi anteriori al 17 marzo 1985, detta una disciplina analoga a quella innanzi descritta, ma differenziando le sanzioni pecuniarie a seconda che le opere o gli interventi siano stati realizzati in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, ed escludendo, questa volta, distinzioni tra manufatti ricadenti o non all'interno della perimetrazione dei centri abitati.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate avverso gli artt. 25, 26 e 27 sono state ritenute inammissibili dalla Corte per la genericità ed oscurità delle censure e la conseguente impossibilità della corretta identificazione del petitum (ex plurimis, sentenze n. 82 del 2015 e n. 22 del 2013).

Il secondo motivo di ricorso è stato invece ritenuto fondato poiché gli impugnati artt. 207 e 208 sono stati considerati in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

La Corte pone innanzitutto in evidenza che il tenore letterale delle disposizioni impugnate consente agevolmente di definire l'oggetto dell'intervento legislativo regionale e l'ambito materiale cui questo risulta ascrivibile. Infatti, le rubriche delle due disposizioni e, in particolare, i commi 1 e 4 dell'art. 207 ed il comma 1 dell'art. 208 fanno esplicito riferimento a «*sanzioni ed opere per interventi edilizi abusivi*», e ad opere ed interventi edilizi eseguiti ed ultimati «*in assenza di titolo abilitativo o in difformità dal medesimo*». Si tratta pertanto di una normativa riferibile ad opere e interventi edilizi esplicitamente qualificati, dalla stessa legge regionale, come «abusivi», e quindi di un intervento afferente alla materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis e da ultimo, sentenze n. 272 e n. 102 del 2013), nel cui ambito alle Regioni spetta l'adozione di una disciplina legislativa di dettaglio, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 167 del 2014 e n. 401 del 2007). In particolare, per tali opere ed interventi, viene prevista, in deroga alla disciplina generale dettata dagli artt. 196, 199, 200 e 206 della citata legge regionale (delineata sulla falsariga di quella prevista in generale dalle norme statali del testo unico sull'edilizia), l'applicazione di sole sanzioni amministrative pecuniarie, per le ipotesi in cui la valutazione discrezionale dell'autorità comunale competente per territorio conduca ad escludere la persistenza di un interesse attuale al ripristino dello status quo ante.

A giudizio della Corte, le norme impugnate producono due evidenti effetti sostanziali, pur disponendo che il versamento delle somme corrispondenti alle sanzioni amministrative pecuniarie – differenziate a seconda dell'epoca di realizzazione ed ultimazione delle opere e degli interventi edilizi, con esclusione di quelli anteriori al 1° settembre 1967 e ricadenti all'esterno della perimetrazione dei centri abitati – «non determina la legittimazione dell'abuso» (comma 3 di entrambi gli articoli).

Il primo di essi consiste – in considerazione dell'esclusione della sanzione demolitoria (e della succedanea acquisizione gratuita delle aree al patrimonio comunale, in caso di inadempimento dell'ordine di demolizione), in generale prevista per gli immobili abusivi dal testo unico sull'edilizia e dalle corrispondenti norme della stessa legge della Regione Toscana – nella conservazione, in mano privata, del patrimonio edilizio esistente.

Il secondo effetto, di non minore portata, consiste nella possibilità di eseguire ulteriori interventi edilizi – sotto forma di «demolizione e ricostruzione, mutamento della destinazione d'uso, aumento del numero delle unità immobiliari, incremento di superficie utile lorda o di volume» (attività rispettivamente previste dai commi 7 e 6 degli artt. 207 e 208) – previa emanazione di appositi piani operativi, che diventano addirittura superflui per gli immobili ultimati al di fuori dei centri urbani e prima del 1° settembre 1967. Il comma 4 dell'art. 207 si spinge a definire tali ultimi manufatti quali «consistenze legittime dal punto di vista urbanistico-edilizio».

La combinazione di queste due conseguenze produce, per tutti gli immobili oggetto di disciplina, gli effetti tipici di un «condono edilizio straordinario», che si differenzia, in quanto tale, dall'istituto a

carattere generale e permanente del «permesso di costruire in sanatoria», disciplinato dagli artt. 36 e 45 del testo unico sull'edilizia.

In tema di condono edilizio “straordinario”, la giurisprudenza della Corte ha 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 sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum: la decisione sul se disporre, nell'intero territorio nazionale, un condono straordinario, e quindi la previsione di un titolo abilitativo edilizio straordinario; quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria; infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (nello stesso senso, sentenze n. 225 del 2012 e n. 70 del 2005).

Nel rispetto di tali scelte di principio, competono alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 225 del 2012, n. 49 del 2006 e n. 196 del 2004).

Ne consegue pertanto che le norme impugnate si pongono in contrasto con i consolidati principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di «ampliare i limiti applicativi della sanatoria» (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di «allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenza n. 117 del 2015).

A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale.

Le norme impugnate producono un effetto di sanatoria amministrativa straordinaria di immobili abusivi, non solo senza alcuna limitazione volumetrica, ma anche al di là delle modalità e, soprattutto, dei tempi disciplinati dalle precedenti normative statali.

In applicazione di tali norme statali, sarebbe stato possibile procedere, nei tempi e nei modi da quelle previsti, alla sanatoria delle stesse opere e degli stessi interventi edilizi oggetto della disciplina censurata.

A giudizio della Corte, consentirlo ora, alla luce delle disposizioni regionali impugnate, significa introdurre un nuovo condono extra ordinem, al di fuori di qualsiasi previa e necessaria cornice di principio disciplinata dalla legge statale.

Il contrasto delle norme impugnate con i principi che governano il riparto di competenze in materia di condono edilizio “straordinario” non è attenuato dalla subordinazione degli effetti sostanziali, da queste prodotti, alla valutazione discrezionale che le stesse disposizioni demandano all'amministrazione comunale competente per territorio in ordine alla sussistenza di un perdurante interesse pubblico alla rimessione in pristino.