

Sentenza: 5 novembre 2020, n. 247

Materia: Governo del territorio, edilizia, urbanistica, procedimento amministrativo, tutela della concorrenza e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articoli 11 e 20 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 limitatamente alla previsione dell'esonero dal contributo di costruzione di cui all'art. 16, comma 4, lettera d-ter, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), nelle ipotesi di cambio di destinazione d'uso con aumento di valore degli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio disciplinati dal medesimo art. 40-bis;
- illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge della Regione Veneto n. 29 del 2019, nella parte in cui inserisce l'art. 6-bis della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggino con conducente e di commercio itinerante)
- non fondate le altre questioni sollevate

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato gli articoli 11 e 20 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia), i quali inseriscono, rispettivamente, l'art. 40-bis nella legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio) e l'art. 6-bis nella legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggino con conducente e di commercio itinerante). Il ricorrente, sostiene che il comma 5 dell'art. 40-bis violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali dettati in materia di governo del territorio dagli articoli 16 e 17 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in quanto prevederebbe un'ipotesi di esenzione totale dal pagamento del contributo di costruzione al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 17 del d.p.r. 380/2001. La Corte dopo aver ricostruito la vicenda posta dichiara la questione non fondata. Per la Corte, invece, un diverso esito deve avere la seconda questione che investe, insieme allo stesso comma 5, il comma 2, in base al quale il Comune individua gli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio, provvedendo all'approvazione di una variante al Piano degli interventi (PI), e ciò anche al fine di permettere la modificazione di destinazione d'uso di cui al successivo comma 5. Viene in questo caso in rilievo il cosiddetto contributo straordinario che, secondo l'art. 16,

comma 4, lettera d-ter del d.p.r. 380/ 2001, è dovuto in presenza di una variante urbanistica che comporta un aumento di valore, cui lo stesso contributo è commisurato. La lettura combinata delle disposizioni di cui ai commi 2 e 5 è imposta dalla stessa formulazione di quest'ultimo, che, nell'individuare gli immobili interessati, usa l'espressione "tali", rinviando così ai commi precedenti e in particolare alla previsione della variante urbanistica. Il legislatore regionale non prende in considerazione le specifiche condizioni che lo riguardano fissate dalla normativa statale ma si limita a dettare una disciplina indifferenziata centrata sulla mancanza di un aumento del carico urbanistico (insieme alle altre condizioni ricordate e qui non rilevanti). In particolare non tiene conto del fatto che ciò che si "colpisce" con il contributo straordinario è il "plusvalore di cui beneficia il privato a seguito dell'approvazione di una variante urbanistica, che abbia accresciuto le facoltà edificatorie precedentemente riconosciutegli, ovvero per effetto del rilascio di un permesso in deroga", come riportato nella Relazione governativa al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante: "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", convertito nella legge 11 settembre 2020 n. 120, cosiddetto "decreto semplificazioni", che ha apportato alcune modificazioni al d.p.r. 380/ 2001, anche ai fini di risolvere dubbi interpretativi. Ne consegue che solo la dimostrata inesistenza di un aumento di valore può giustificare l'esenzione. La normativa regionale contrasta dunque con i parametri interposti di cui alla lettera d-ter del comma 4 dell'art. 16 del d.p.r. 380/ 2001 e quindi viola l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui esonera dal "contributo straordinario" nelle ipotesi di cambio di destinazione d'uso con aumento di valore degli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio disciplinati dall'art. 40-bis. Su tale conclusione non incidono le norme statali sopravvenute dopo l'instaurazione del presente giudizio, ovverossia il cosiddetto "decreto semplificazioni", che ha eliminato l'espressione "cambio di destinazione d'uso" dalla lettera d-ter. Comunque, secondo la già citata Relazione governativa, la novella provvede a tale eliminazione in quanto il contributo straordinario non è dovuto per "il mero cambio d'uso tra quelli considerati ammissibili dal piano urbanistico generale" che prescinderebbe, quindi, dall'esistenza di una variante urbanistica. Con riferimento all'art. 20, della medesima legge regionale n. 29 del 2019, che modifica la legge della Regione Veneto n. 55 del 2012, introducendo l'art. 6-bis, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che esso violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), Costituzione. La norma, nell'ambito delle procedure relative allo sportello unico per le attività produttive di cui al d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), prevede che, decorsi inutilmente i termini fissati dall'art. 7, commi 1 e 2, del medesimo d.p.r., senza che il responsabile del procedimento abbia comunicato il provvedimento conclusivo ovvero abbia attivato la conferenza di servizi di cui al successivo comma 3 dello stesso art. 7, il richiedente possa presentare istanza per la convocazione di una conferenza di servizi finalizzata ad individuare le "modalità per l'eventuale prosecuzione del procedimento". A parere del ricorrente la disposizione introdurrebbe una deroga al citato art. 7, comma 3, ai sensi del quale si applicherebbe la regola del "silenzio assenso", in virtù del rinvio all'art. 38, comma 3, lettera h), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, in cui si prevede che "in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto il termine previsto per le altre amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione procedente conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dal loro avviso". La norma regionale determinerebbe, quindi, un aggravamento ingiustificato del procedimento. Per la Corte la questione è fondata. Lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) è stato introdotto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 che ha attribuito ai Comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi (art. 23, comma 1). La disciplina attuativa è dettata dal regolamento di cui al d.p.r. 160/2010, adottato ai sensi dell'art. 38, comma 3, del d.l. 112/2008, che definisce lo Sportello come "l'unico punto di accesso per il

richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento” (art. 1, comma 1, lettera m). La Corte ricorda che si tratta di un istituto di particolare rilievo volto a dare attuazione al principio della semplificazione amministrativa in una materia, quale quella della iniziativa economica, di interesse fondamentale per lo sviluppo del Paese e che costituisce uno sforzo significativo sulla strada di un’amministrazione più rapida ed efficiente, in grado di non opporre ostacoli quanto ad adempimenti e tempi procedurali e che, in questa prospettiva, esige uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale al fine di garantire la necessaria par condicio a tutti gli operatori economici. Per la Corte, è evidente, che qualsiasi intervento del legislatore regionale che incida in modo sostanziale sul procedimento, aggravandolo, non può ritenersi compatibile con questi principi e quindi, compromettendo tale finalità di semplificazione ed efficienza, comporta la violazione delle competenze esclusive dello Stato in materia di concorrenza e di livelli essenziali delle prestazioni. Con riferimento alla concorrenza, la Corte ha già affermato che, qualora il legislatore regionale alteri “la procedura davanti al SUAP quale prevista dal legislatore statale – in particolare dall’art. 38, comma 3, del d.l. 112/2008, aumentando le richieste poste a carico dei privati e istituendo nuovi passaggi procedurali”, determina “un ostacolo effettivo alla libera concorrenza [...] sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale”. In tal modo si dà, cioè, luogo ad una duplice discriminazione “sia interspaziale, fra operatori di Regioni diverse, sia intertemporale, fra operatori già presenti nel mercato e nuovi” con riferimento alla sentenza 165/2014. Ancor più evidente è la violazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni. La Corte ha più volte affermato che le norme di semplificazione amministrativa possono essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, in quanto anche l’attività amministrativa, e, quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere, possono assurgere alla qualifica di “prestazione”, della quale lo Stato è competente a fissare un “livello essenziale” a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici e, in generale, di soggetti privati, ricorda in particolare le sentenze 203/2013, 207/2012, 62/2013, 246/2018. Nel caso in esame, in cui il meccanismo disciplinato dall’art. 7, comma 3, del d.p.r. 160/2010, evocato come parametro interposto dal ricorrente, si occupa del momento particolarmente qualificante della chiusura del procedimento. E’ in questa fase, infatti, che si manifestano con tutta evidenza, da una parte, l’esigenza di certezza di modi e di tempi, dall’altra, quella della uniformità delle discipline. A fronte di una regolamentazione nazionale che intende garantire la rapida e certa chiusura del procedimento, appare lesiva delle esigenze evidenziate la previsione della legge regionale che, rinviando ad una conferenza di servizi neanche decisoria, lo riapre e lo prolunga sine die. La certezza dei tempi e degli adempimenti dei procedimenti sono interessi perseguiti in una prospettiva che copre, ma al tempo stesso trascende, la posizione del singolo soggetto istante, investendo i terzi oltre che le amministrazioni coinvolte. Come sostiene la Corte, “le disposizioni statali relative alla durata massima dei procedimenti rispondono pienamente alla ratio sottesa alla determinazione di livelli uniformi di tutela che non possono essere derogati nemmeno quando, come nel caso in esame, l’eventuale estensione operi a favore del privato, non solo e non tanto per mantenere il procedimento amministrativo entro il termine massimo ritenuto ragionevole dal legislatore statale, ma anche per tutelare eventuali soggetti terzi che potrebbero avere interesse a che il privato istante adotti le prescrizioni richieste nei tempi fissati” come sancito con sentenza 246/2018. Pertanto la normativa impugnata prevede un aggravio procedimentale, la cui portata non è messa in discussione dalla sua natura eventuale e facoltativa. Per questi motivi è affermata l’illegittimità costituzionale dell’articolo 20 della l.r. Veneto 29/2019, nella parte in cui inserisce l’articolo 6-gis della legge Regione Veneto n. 55/2012.