

Sentenza: 26 febbraio 2020 n. 64 (deposito del 10 aprile 2020)

Materia: Governo del territorio – edilizia - urbanistica

Parametri invocati: Articoli 3, 5, 97, 114, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 118, primo comma, e 119, commi primo, secondo e quarto della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per il Veneto

Oggetto: articolo 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), in relazione agli articoli 3, 5, 97, 114, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 118, comma primo, e 119, commi primo, secondo e quarto, della Costituzione.

Esito:

-illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), limitatamente alle parole: *“purché la determinazione sia avvenuta all’atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio”*.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), in relazione agli articoli 3, 5, 97, 114, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 118, comma primo, e 119, commi primo, secondo e quarto, della Costituzione. La norma regionale sostituisce la tabella allegata alla legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio), stabilendo i nuovi parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione relativo ai fabbricati oggetto di intervento. La legge dispone che tali parametri si applichino ai procedimenti in corso relativi ai permessi di costruire nei quali il comune non abbia ancora provveduto a determinare la quota del costo di costruzione e quindi, con la disposizione qui censurata, precisa: *“resta fermo quanto già determinato dal comune, in relazione alla quota del costo di costruzione, prima dell’entrata in vigore della presente legge in diretta attuazione del comma 9 dell’articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, purché la determinazione sia avvenuta all’atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio”*. Per il rimettente, la norma censurata, nel sottrarre alla diretta applicazione della disciplina statale in vigore al momento del rilascio del titolo edilizio le determinazioni della quota del costo di costruzione erroneamente effettuate in base alla disciplina regionale preesistente, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia *“governo del territorio”* affermato dalla legge statale. Il rimettente denuncia anche la violazione dell'art. 119, comma secondo, Cost., poiché lo stesso art. 16, comma 9, del t.u. edilizia, il d.p.r. 380/2001, costituirebbe principio di coordinamento della finanza pubblica, determinando la misura di un contributo destinato a coprire i costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione connesse all'intervento edificatorio cui si riferisce. La norma è censurata anche in relazione agli articoli 5, 117, comma terzo, e 118, comma primo, Cost., dei quali costituirebbe diretta attuazione l'art. 2, comma 3, del t.u. edilizia, laddove stabilisce che: *“le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in*

esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi". Altro profilo censurato riguarda l'effetto erosivo della norma sull'entità del contributo per il costo di costruzione spettante ai Comuni, da cui il rimettente fa conseguire una violazione del principio di equiordinazione fra enti territoriali (art. 114 Cost.), del principio di autonomia finanziaria dei Comuni (art. 119, commi primo, secondo e quarto, Cost.) e del principio di buona amministrazione (art. 97 Cost.). E' stato poi denunciato un contrasto della norma con l'art. 117, comma secondo, lettera l), Costituzione. Secondo il TAR Veneto, infatti, l'atto di imposizione e liquidazione del contributo per il costo di costruzione dà vita a un rapporto obbligatorio il cui contenuto è determinato interamente dalla legge. La norma censurata, assoggettando tale rapporto a una disciplina peculiare, ed in particolare escludendone la modificabilità da parte del Comune dopo il rilascio del titolo, inciderebbe sul relativo regime giuridico, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile". Infine, il rimettente denuncia la violazione dell'art. 3 Costituzione per irragionevolezza della norma censurata, la quale, disciplinando rapporti obbligatori il cui contenuto è stabilito dalla legge, ne regola diversamente gli effetti in dipendenza del fatto che il Comune abbia o meno fatto corretta applicazione della legge vigente al momento del rilascio del titolo. Nell'introdurre i nuovi parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione, l'art. 2, comma 2, della l.r. Veneto 4/2015 ne dispone l'applicazione anche ai procedimenti in corso, relativi ai permessi di costruire nei quali il Comune non abbia ancora provveduto a determinare detta quota. In continuità con tale previsione si colloca poi quella del comma successivo, qui censurato, che fa salve le determinazioni compiute "in diretta attuazione del comma 9 dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001" solo ove avvenute all'atto del rilascio del titolo edilizio, "e non con successiva richiesta di conguaglio". Il dato letterale evidenzia pertanto la chiara volontà del legislatore regionale di non intaccare le determinazioni erroneamente compiute dai Comuni in base alla preesistente legge regionale, rendendo prive di effetto le successive richieste di conguaglio volte ad adeguare il contributo per il costo di costruzione alle previsioni della legge statale applicabile. Con l'entrata in vigore del testo unico sull'edilizia (d.p.r. 380/2001) la disciplina del contributo in questione è stata rimodellata dall'articolo 16, comma 9, che sul punto ha confermato la competenza regionale a determinarlo, fissando una quota compresa fra il cinque ed il venti per cento del costo di costruzione. La Regione Veneto ha progressivamente adottato tabelle per la determinazione della quota del contributo con proprie leggi regionali, fino all'adozione della l.r. Veneto 61/1985, che prevedeva una quota minima dell'uno e mezzo per cento. La tabella allegata alla 61/1985 non è stata adeguata alla "forbice" prevista dal t.u. edilizia, il d.p.r. 380/2001, all'entrata in vigore del quale, il legislatore veneto, ha ritenuto di adottare una disposizione transitoria, ovvero l'art. 13 della legge 1° agosto 2003, n. 16 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di mobilità, viabilità, edilizia residenziale, urbanistica ed edilizia). Tale disposizione, prospettando l'entrata in vigore di una "legge regionale di riordino della disciplina edilizia", ha disposto per l'applicazione, in via immediata e sino all'adozione di tale nuova legge, sia del t.u. edilizia, sia delle previsioni della l. reg. 61/1985 "che regolano la materia in maniera differente dal testo unico e non siano in contrasto con i principi fondamentali desumibili dal testo unico medesimo". La mancata specificazione dei limiti di sopravvivenza della preesistente legge regionale ha generato alcune incertezze interpretative anche con riferimento al tema del contributo per il costo di costruzione. Sul punto, la Corte ricorda come la giurisprudenza amministrativa si è ben presto orientata nel senso di ritenere immediatamente applicabile la norma statale, in quanto espressiva di una disciplina di principio, dettata al fine di assicurare uniformità nella determinazione del contributo in tutto il territorio nazionale. Ed è proprio sulla scorta di tale orientamento che il legislatore veneto è intervenuto con la norma censurata, evidentemente destinata a riguardare i casi nei quali i Comuni, all'atto del rilascio del titolo, avevano determinato il contributo in base alla quota prevista dalla legge regionale, più ridotta rispetto a quella prevista dal t.u. edilizia, salvo poi domandarne l'integrazione a conguaglio una volta consolidatasi l'opzione interpretativa favorevole all'applicazione immediata

e diretta della legge statale. Nel merito, secondo la Corte, la prima censura è fondata. Invero, la norma oggetto di scrutinio, non consentendo la richiesta di conguaglio ai Comuni che avevano liquidato un importo inferiore all'atto del rilascio del titolo, esclude che la quota del costo di costruzione sia determinata in base ai parametri fissati dall'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia in relazione a fattispecie che ne avrebbero prevista la necessaria applicazione. Tale effetto determina la disapplicazione di una norma statale di principio nella materia "governo del territorio". La Corte ha affermato che nell'ambito della normativa di principio di detta materia rientrano le disposizioni concernenti l'onerosità del titolo abilitativo (vengono richiamate le sentenze 303/2003 e 231/2016). In tal senso appare evidentemente connotata la previsione di cui all'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia, che, nel fissare una cornice entro la quale le singole Regioni possono determinare il contributo per il costo di costruzione, persegue un obiettivo di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Solo con la previsione di una quota minima ed inderogabile il principio di onerosità del titolo edilizio acquisisce un connotato di effettività. Ove tale previsione mancasse, il legislatore regionale sarebbe libero di prevedere interventi edilizi che non comportano alcun costo, o comportano un esborso talmente irrisorio da eludere ogni profilo di corrispettività del contributo rispetto al titolo edilizio rilasciato. Per la Corte, pertanto, l'art. 2, comma 3, della l.r. Veneto 4/2015 deve, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, comma terzo, Cost., nella parte in cui fa salve le determinazioni della quota del costo di costruzione in base all'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia soltanto ove avvenute all'atto del rilascio del permesso di costruire, e non con una successiva richiesta di conguaglio. La dichiarazione di illegittimità costituzionale va quindi pronunciata per quella parte della norma censurata che inizia con la parola "purché" e termina con la parola "conguaglio".