

Sentenza: n. 209 dell'11 giugno 2010

Materia: Edilizia e Urbanistica

Limiti violati: Articoli 3, 24, 102, 113 e 117, terzo comma della Costituzione e degli articoli 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino Alto-Adige, sezione autonoma di Bolzano

Oggetto: 107-bis, commi 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale)

Esito: Illegittimità costituzionale dei commi 6 e 7 dell'art. 107-bis della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale). Inammissibili le altre questioni sollevate

Estensore: Domenico Ferraro

Per violazione degli articoli 3, 24, 102, 113 e 117, terzo comma, della Costituzione e degli articoli 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) il Tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige, sezione autonoma di Bolzano, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 107-bis, commi 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale). In via preliminare, la Corte, dichiara inammissibile l'intervento in giudizio del Comune di Naz Sciaves perché depositato oltre i termini. La Corte procede ad una preliminare ricognizione dell'evoluzione normativa in materia e sottolinea che ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) le Province autonome di Trento e di Bolzano sono titolari di potestà legislativa primaria in materia di "urbanistica", oltre che di "tutela del paesaggio". Con la legge prov. 13/1997 la Provincia autonoma di Bolzano si è dotata di una nuova legge urbanistica provinciale, il cui art. 88, nella sua formulazione originaria, stabiliva che, in caso di annullamento della concessione, qualora non fosse possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino, il sindaco applicasse una sanzione pecuniaria, la cui integrale corresponsione valeva a produrre i medesimi effetti della concessione edilizia in sanatoria. Tale disposizione è stata modificata dall'art. 32, commi 14 e 15, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1. La nuova disposizione ammette il pagamento della sanzione pecuniaria e quindi la concessione in sanatoria, soltanto qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure

amministrative, ed eliminando l'alternativa costituita dall'impossibilità di restituzione in pristino. Il comma 15 dell'art. 32 della legge prov. n. 1 del 2004 ha invece introdotto, nel testo dell'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997, il comma 1-bis, che, nella formulazione originaria, escludeva il pagamento della sanzione pecuniaria, e dunque l'effetto di concessione in sanatoria da ciò derivante, nell'ipotesi che la costruzione insistesse su un'area soggetta a vincolo di inedificabilità e menzionata dall'art. 27 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 4. L'art. 19, comma 5, della legge della Provincia di Bolzano 2 luglio 2007, n. 3 ha nuovamente sostituito il comma 1 dell'art. 88 della legge prov. n. 13/1997, mantenendo inalterate le condizioni per il rilascio della concessione in sanatoria a seguito del pagamento di una sanzione pecuniaria e limitandosi a modificare solo l'ammontare di quest'ultima. L'art. 23 della medesima legge prov. n. 3 del 2007 ha invece introdotto, nel testo dell'art. 107-bis della legge prov. 13/1997, i commi 6 e 7, oggetto delle suddette questioni di legittimità costituzionale. I commi 6 e 7 contenevano norme recanti l'interpretazione autentica, rispettivamente, dei commi 1 e 1-bis dell'art. 88 della legge prov. 13/1997. In particolare, il comma 6 stabiliva che, al comma 1 dell'articolo 88 la dizione: *"In caso di annullamento della concessione edilizia e qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative"* interpretando nel senso che l'annullamento della concessione edilizia può essere dipeso anche da vizi sostanziali che non possono essere rimossi. Con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4 sono stati abrogati i censurati commi 6 e 7 dell'art. 107-bis della legge prov. n. 13 del 1997 ed il comma 1-bis dell'art. 88 di quest'ultima legge è stato così sostituito: *"Il pagamento della sanzione pecuniaria è ammesso anche quando l'annullamento della concessione edilizia sia dipeso da vizi sostanziali. Il pagamento della sanzione pecuniaria non è ammesso qualora la costruzione insista su un'area gravata dai vincoli di cui ai commi 1, lettere a), b) e c) e 3 dell'articolo 27 della legge provinciale 21 gennaio 1987, n. 4. La norma di cui al comma 1 non trova applicazione in caso di condanna penale, passata in giudicato, della persona responsabile del rilascio della concessione edilizia. L'applicazione del comma 1 è sospesa per la durata delle indagini preliminari e del procedimento penale"*. Il rimettente ha censurato i commi 6 e 7 dell'art. 107-bis della legge urbanistica provinciale, sebbene gli stessi fossero stati abrogati, già prima del deposito dell'ordinanza di rimessione, dalla legge prov. n. 4 del 2008. La Provincia autonoma di Bolzano denuncia l'assenza di *"indicazioni chiare in merito a quale dei vari testi normativi che si sono succeduti nel tempo disciplinino le fattispecie sottoposte"* all'esame del Tribunale rimettente. Al riguardo, la difesa provinciale si sofferma sull'avvenuta abrogazione dei censurati commi 6 e 7 dell'art. 107-bis ad opera della legge prov. n. 4 del 2008 e sottolinea come risulti insufficiente l'affermazione del giudice *a quo* secondo cui spetta alla Corte costituzionale valutare se l'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997, attualmente vigente, debba subire la stessa sorte delle norme di interpretazione autentica. Per la Corte l'eccezione di inammissibilità non può essere accolta. Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa è chiamato, nel giudizio *a quo*, a valutare, tra l'altro, la legittimità di un atto amministrativo, ovvero l'ultima concessione in sanatoria, adottato sulla base delle norme vigenti al momento del rilascio. In virtù del principio *tempus regit actum*, la legittimità degli atti amministrativi va

verificata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della loro adozione. Pertanto, nello svolgimento del suo sindacato il rimettente non può che fare applicazione delle censurate norme di interpretazione autentica, vigenti all'epoca in cui l'atto amministrativo è stato adottato e successivamente abrogate dalla legge prov. 4/2008. Sulla base di queste considerazioni si deve concludere per il rigetto dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano così come per le altre illustrate dalla stessa. La Corte Costituzionale ritiene, nel merito, le questioni fondate. La Corte, inoltre, ricorda come abbia costantemente affermato che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche *“quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore”* e ricorda in proposito numerose sentenze: la 525/2000, 374/2002, 26/2003, 274/2006, 234/2007, 107/2008, 24/2009. Inoltre la Corte ricorda di aver individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, *“che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto [...]; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico [...]; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario”* come già affermato con sentenza 397/1994. Il confronto tra le disposizioni censurate ed i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale porta alla conclusione che le stesse non solo non possono essere ritenute interpretative, nel senso prima chiarito, ma ledono, con la loro efficacia retroattiva, il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.), l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.) e l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (art. 102 Cost.). Con l'introduzione del comma 6 nell'art. 107-bis della legge urbanistica provinciale la subordinazione della sanatoria, previo pagamento della sanzione pecuniaria, all'impossibilità di rimuovere i vizi delle procedure, si estende ai vizi sostanziali, con la conseguenza che rientrano nella previsione anche le ipotesi di opere realizzate in base a concessioni dichiarate illegittime per contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti o fondati su variazioni degli stessi a loro volta dichiarate illegittime e annullate. Gli interventi normativi ricordati, nonostante l'autoqualificazione di norme interpretative, contengono delle vere e proprie innovazioni del testo previgente. Con le suddette norme *“interpretative”*, il legislatore provinciale ha realizzato, con efficacia retroattiva, rilevanti modifiche dell'ordinamento urbanistico, incidendo in modo irragionevole sul *“legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto”*, ed in tal proposito ricorda la propria sentenza 236/2009. La Corte sottolinea che tali norme *“interpretative”* hanno frustrato le legittime aspettative di soggetti che, basandosi sulla legislazione vigente, mai oggetto di dubbi interpretativi e di per sé chiara e univoca, avevano chiesto e ottenuto dai giudici amministrativi, sia in primo grado sia in

appello, la tutela delle proprie situazioni giuridiche, lese dagli atti illegittimi annullati. È irragionevole che il legislatore provinciale sia intervenuto per rendere retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo, senza che fosse necessario risolvere oscillazioni giurisprudenziali e senza che il testo delle norme “*interpretate*” offrisse alcun appiglio semantico nel senso delle rilevanti modifiche introdotte. Così facendo, non solo si è leso l’affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica delle fattispecie, che viene sconvolta dall’ingresso inopinato e immotivato di norme retroattive che alterano rapporti pregressi e si rende inutile e privo di effettività il diritto dei cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive. A tale lesione di diritti fondamentali dei cittadini si aggiunge la violazione dell’art. 102 Cost., perché le norme censurate incidono negativamente sulle attribuzioni costituzionali dell’autorità giudiziaria, travolgendo gli effetti di pronunce divenute irrevocabili e definendo sostanzialmente, con atto legislativo, l’esito di giudizi in corso. La Corte ribadisce che la presente sentenza non incide sulla legge prov. 4/2008, che ha abrogato le norme interpretative censurate, sostituendole con altre di contenuto identico, ma operanti per l’avvenire, in quanto non applicabili nel giudizio principale, nel quale si controverte su atti disciplinati dalle suddette norme interpretative, vigenti al momento in cui furono emanati. Visto quanto detto la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dei commi 6 e 7 dell’art. 107-bis della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale).