

Sentenza: 19 aprile 2023, n. 93

Materia: governo del territorio

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 66 della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 66 l.r. Umbria 11/2005

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il TAR Umbria, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 66 l.r. Umbria 11/2005 in materia di governo del territorio in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 36 t.u. edilizia.

Il complesso di disposizioni contenute nell'art. 66 detta norme speciali per la riqualificazione delle aree terremotate in cui sono state realizzate, prima del 31 dicembre 2000, strutture non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, per sostituire alcune tipologie di edifici abitativi e produttivi che, per effetto del terremoto del 1997, erano stati oggetto di sgombero totale. In particolare, è introdotta una disciplina preordinata a dare stabile regime agli edifici "provvisori" realizzati per sostituire gli immobili abitativi e produttivi danneggiati dal sisma: sotto il profilo urbanistico è prevista l'adozione di apposita variante per la pianificazione di interventi di urbanizzazione a servizio di quegli immobili e di interventi di loro adeguamento finalizzati al razionale inserimento nel contesto territoriale e ambientale; sotto il profilo edilizio, è consentita la sanatoria dei manufatti selezionati dalla variante, tra tutti quelli censiti, in quanto rispettosi degli interessi "sensibili" incidenti sul territorio («di carattere storico, artistico, archeologico, ambientale, geologico, idrogeologico, sismico ed igienico-sanitario») e raccordabili con gli insediamenti esistenti.

Secondo il giudice rimettente, le disposizioni regionali censurate prevederebbero una complessa procedura volta ad introdurre un'ipotesi di condono edilizio straordinario, in contrasto con il principio fondamentale nella materia «governo del territorio» della cosiddetta doppia conformità, posto dall'art. 36 t.u. edilizia.

Sarebbe, inoltre, violata la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento penale» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), derivando dal condono extra ordinem la cessazione degli effetti penali dell'abuso edilizio.

L'esame del merito della questione è preceduto da una breve ricostruzione del contesto in cui si collocano le disposizioni censurate.

Le previsioni per la riqualificazione delle aree terremotate e per il recupero urbanistico ed edilizio degli edifici sorti per sopperire alle esigenze abitative e produttive delle popolazioni sono state emanate dalla Regione Umbria nell'ambito della disciplina

della pianificazione urbanistica comunale (l.r. 11/2005), in relazione agli eventi sismici che interessarono l'Umbria nel settembre-ottobre 1997 e nel marzo 1998. Nella sua portata dispositiva "principale" l'art. 66: a) prevede l'adozione da parte dei comuni di apposita variante urbanistica, finalizzata al recupero e alla riqualificazione delle aree ove sorgono tali edifici tramite il loro raccordo con gli insediamenti esistenti (comma 3); b) detta prescrizioni per il contenuto della variante (commi da 4 a 6) e, in particolare, chiede la necessaria pianificazione di interventi sia di urbanizzazione al servizio di detti immobili, sia di loro adeguamento per un razionale inserimento nel contesto territoriale e ambientale; c) consente la sanatoria di tali "strutture provvisorie" al solo riscontro della loro conformità alle previsioni della suddetta variante speciale (comma 8).

Gli altri commi dettano disposizioni preparatorie, consequenziali o di dettaglio rispetto a tali previsioni: il censimento delle strutture edificate (comma 1); il procedimento per l'acquisto da parte dei conduttori di quelle con destinazione produttiva (commi 2 e 7) in esito alla sanatoria; la sospensione sino ad una certa data dei provvedimenti di demolizione per gli immobili censiti (comma 11) e l'applicazione dell'ordinario regime sanzionatorio per gli edifici non sanabili per mancata inclusione nella variante o per mancata approvazione della stessa (comma 9).

Sotto il profilo temporale, il complesso di disposizioni censurate ha avuto vigenza sino al 28 gennaio 2015 – per effetto della abrogazione da parte dall'art. 271, comma 1, lett. p), l.r. 1/2015 – e, successivamente, è tornato in vigore dal 26 novembre 2016 per effetto della reviviscenza disposta dalla l.r. 13/2016. In verità, però, la disciplina dettata dall'art. 66 non ha avuto soluzione di continuità. A seguito della sua abrogazione ad opera del suddetto testo unico, essa è stata integralmente trasposta nell'art. 258 di quest'ultimo (con identità di testo e di collocazione). Quando, poi, l'art. 258 l.r. Umbria 1/2015 è stato a sua volta abrogato ad opera dell'art. 49 l.r. 13/2016, tale fonte ha contestualmente previsto la reviviscenza dell'art. 66. Con la sent. 68/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost dell'abrogato art. 258 l.r. 1/2015, in quanto la disciplina censurata introduceva una fattispecie non riconducibile all'accertamento di conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia in quanto, per edifici non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici vigenti al momento della loro realizzazione, è previsto il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria al solo riscontro della conformità alle previsioni della variante appositamente approvata. In tal modo veniva disciplinata una «ipotesi di condono edilizio straordinario, da cui discende la cessazione degli effetti penali dell'abuso, non previsto dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. 380/2001 (in particolare con l'art. 36) e con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale».

Ciò premesso, le questioni sono fondate per violazione di entrambi i parametri evocati. La Corte in relazione al censurato art. 66 l.r. Umbria 11/2005 ribadisce le ragioni poste dalla sent. 68/2018 a fondamento della declaratoria di illegittimità costituzionale del "gemello" art. 258 l.r. 1/2015. Le norme censurate, nella loro portata principale, consentono infatti il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria per immobili edificati in difetto di conformità, totale o parziale, agli strumenti urbanistici all'epoca vigenti (comma 1), condizionando il permesso a costruire postumo al solo riscontro della conformità alle previsioni della variante successivamente e appositamente approvata (comma 8). La sufficienza del riscontro della conformità del bene allo strumento

urbanistico vigente al momento della presentazione della domanda di “regolarizzazione” rende la disciplina contraria al requisito della doppia conformità di cui all’art. 36 t.u. edilizia, che secondo la giurisprudenza costante della Corte costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (sent. 77/2021, 70/2020), nonché norma fondamentale di riforma economico-sociale (sent. 24/2022).

La norma statale prescrive, invero, ai fini del rilascio del permesso in sanatoria, la rispondenza delle opere alla disciplina urbanistico-edilizia vigente tanto al momento della loro realizzazione quanto al momento della presentazione della relativa istanza. Ai fini della “regolarizzazione” è dunque necessario l’assoluto rispetto delle relative prescrizioni «durante tutto l’arco temporale compreso tra la realizzazione dell’opera e la presentazione dell’istanza» (da ultimo, sent. 24/2022, 77/ 2021) con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio (sent. 165/2022).

La disciplina regionale in esame, esonerando le strutture sanabili in aree terremotate dalla conformità agli strumenti urbanistici vigenti al momento della edificazione, si discosta dall’istituto dell’accertamento di conformità di cui all’art. 36 t.u. edilizia e introduce, piuttosto, un condono edilizio straordinario. La legge regionale consente, infatti, la sanatoria di opere non solo prive del necessario titolo edilizio (“abusi formali”), ma anche contrarie alle previsioni urbanistico-edilizie (abusi sostanziali).

La previsione regionale di una sanatoria extra ordinem viola, dunque, i criteri di riparto della potestà legislativa in tema di condono edilizio, e si traduce nella lesione di un principio fondamentale nella materia di governo del territorio, con conseguente violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. Spettano, infatti, alla legislazione statale le scelte di principio e, in particolare, quelle relative all’an del condono, con la conseguenza che «esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale» (sent. 70/2020e 73/2017)

Quanto ai profili penalistici relativi agli abusi edilizi, ivi compresa l’estinzione dei relativi reati derivante dalla sanatoria (art. 45, comma 3, t.u. edilizia), essi sono integralmente sottratti al legislatore regionale in quanto afferenti all’ambito di competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento penale» (sent. 68/2018, 49/2006). Tali considerazioni non sono superate dall’argomentazione difensiva della Regione, secondo cui i cosiddetti edifici provvisori non integrerebbero ordinari abusi edilizi. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la realizzazione di manufatti consentiti o tollerati per fronteggiare l’emergenza alloggiativa causata da eventi sismici, in attesa del recupero di quelli danneggiati, è caratterizzata da un regime di “provvisorietà”, legata alla permanenza della situazione emergenziale. Tali manufatti costituiscono, pertanto, deroga al solo obbligo di edificare previa autorizzazione e non anche alla disciplina sulla vigilanza e controllo dell’attività urbanistica ed edilizia. Ne consegue che, venuto meno lo stato di emergenza, le opere provvisorie sono pienamente soggette al controllo amministrativo e possono essere mantenute solo se sanabili secondo l’ordinario regime previsto dall’art. 36 t.u. edilizia (tra le altre, Consiglio di Stato, sezione sesta, sent. 4866/2020).