



CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 6 MARZO 2025, N. 22

Testo

Materia

Edilizia e Urbanistica

Tipologia di decisione

Sentenza di accoglimento¹

Oggetto della q.l.c.

Art. 4, co. 10, *legge della Provincia di Bolzano 10 gennaio 2022, n. 1* (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022)

Parametri

Art. 117, co. 3, Cost.

Massima

- La disciplina statale inerente ai titoli abilitativi di cui al t.u. edilizia – in ragione del contenuto riformatore, dell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza e del fatto che, rispondendo ad un interesse unitario, esige attuazione su tutto il territorio nazionale – è espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale e, in quanto tale, condiziona la potestà legislativa primaria regionale e provinciale. In particolare, l'art. 38 t.u. edilizia, che detta il regime sanzionatorio degli abusi edilizi “sopravvenuti”, va qualificato come norma fondamentale di riforma economico-sociale; la disciplina della sanatoria degli abusi edilizi mira, infatti, a proteggere interessi di primaria importanza e di segno unitario, correlati al governo del territorio e alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, con necessità di attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

Profili d'interesse

La sentenza ribadisce che talune previsioni del T.U. edilizia costituiscono «norme fondamentali di riforma economico-sociale», vincolanti per le Autonomie speciali, pur in assenza di espressa qualificazione in tal senso da parte del legislatore statale

¹ La sentenza esamina anche profili ulteriori che non sono oggetto di questo report.

Precedenti connessi

- C. cost., *sentenza 8 novembre 2017, n. 232*
- C. cost., *sentenza 5 aprile 2018, n. 68*
- C. cost., *sentenza 14 novembre 2018, n. 198*
- C. cost., *sentenza 16 maggio 2019, n. 118*
- C. cost., *sentenza 6 giugno 2019, n. 137*
- C. cost., *sentenza 26 marzo 2020, n. 56*
- C. cost., *sentenza 21 aprile 2021, n. 77*
- C. cost., *sentenza 28 gennaio 2022, n. 24*
- C. cost., *sentenza 1° luglio 2022, n. 165*
- C. cost., *sentenza 9 maggio 2023, n. 90*
- C. cost., *sentenza 12 maggio 2023, n. 93*
- C. cost., *sentenza 18 luglio 2023, n. 147*
- C. cost., *sentenza 19 febbraio 2024, n. 19*
- C. cost., *sentenza 15 luglio 2024, n. 125*
- C. cost., *sentenza 23 luglio 2024, n. 142*
- C. cost., *sentenza 26 luglio 2024, n. 151*

Estratto della motivazione

3.– [...] In base all'art. 8, numero 5), dello statuto speciale, la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di competenza legislativa primaria nella materia «urbanistica e piani regolatori», la quale deve essere esercitata, ai sensi dell'art. 4 del medesimo statuto, «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

È a detta competenza primaria che va ascritta la disciplina in esame che delinea due fattispecie di sanatoria di illeciti edilizi, in linea con quanto già più volte affermato da questa Corte con riguardo ad analoghe normative provinciali (sentenze n. 125 del 2024, n. 209 del 2010 e n. 231 del 1993).

3.1.– La potestà legislativa primaria in materia urbanistica abbraccia anche il tema delle sanzioni amministrative, trattandosi di competenza che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «non costituisce materia a sé stante, ma “accede alle materie sostanziali” [...] alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all'ente “nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile» (da ultimo, sentenza n. 19 del 2024).

La Provincia autonoma di Bolzano è dunque legittimata, secondo il principio del parallelismo (sentenza n. 137 del 2019), a prevedere le relative sanzioni, pur sempre entro i limiti cui è soggetta la potestà legislativa primaria, tra cui, come visto, il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

4.– Così delineato il perimetro competenziale in cui la disciplina impugnata si inserisce, questa Corte è ora chiamata a verificare la conformità della medesima rispetto alle norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nel t.u. edilizia.

[...]

4.2.– Quanto all’art. 38 t.u. edilizia, anch’esso partecipa della medesima natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale giacché, al pari dell’art. 36, introduce un contenuto riformatore diretto ad incidere nella vita della comunità giuridica nazionale, con riferimento ad un settore – quello della sanatoria degli abusi edilizi – la cui disciplina mira a proteggere interessi di primaria importanza e di segno complessivamente unitario (in quanto correlati al governo del territorio e alla tutela del paesaggio e dell’ambiente), con conseguente necessità di attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

La disposizione in esame detta infatti il regime sanzionatorio dei cosiddetti “abusi edilizi sopravvenuti” – ossia realizzati in conformità a un titolo edilizio originariamente rilasciato dall’amministrazione (o formatosi ai sensi di legge), ma in seguito annullato –, prevedendo in particolare che, qualora non sia possibile procedere alla «rimozione dei vizi delle procedure» o alla «restituzione in pristino», l’amministrazione, in base a motivata valutazione, applichi, in luogo della demolizione, «una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite» (cosiddetta “fiscalizzazione dell’abuso”).

[...]

4.3.– Nell’impianto sanzionatorio del t.u. edilizia, gli artt. 36 e 38 devono dunque essere letti congiuntamente, non solo perché, per volontà del legislatore, il pagamento integrale della sanzione pecuniaria prevista dalla seconda disposizione ha la medesima efficacia sanante del permesso in sanatoria di cui alla prima, ma soprattutto in quanto espressivi dei medesimi principi.

Entrambe le norme invero, laddove derogano all’ordinaria disciplina di governo del territorio introducendo ipotesi di sanatoria, realizzano un contemperamento di contrapposti interessi incidenti sul territorio, idoneo a garantire la tutela del paesaggio e dell’ambiente, di primaria importanza per la vita sociale ed economica. Esse presentano perciò una dimensione nazionale che non può subire differenziazioni regionali, meritando di essere qualificate alla stregua di norme fondamentali di riforma economico-sociale in quanto tali idonee a vincolare la potestà legislativa primaria regionale e provinciale (in senso analogo, sentenza n. 118 del 2019).

5.– In tale ottica, la nozione di impossibilità di ripristino (nella sua accezione tecnica, secondo la giurisprudenza amministrativa consolidata) e la commisurazione della sanzione al valore venale dell’opera abusivamente eseguita costituiscono criteri fondamentali delineati dall’art. 38 t.u. edilizia. Al legislatore provinciale non è dato pertanto introdurre elementi valutativi ulteriori della suddetta impossibilità, né sostituire la misura individuata quale “prezzo” da pagare per mantenere un immobile che andrebbe altrimenti demolito, né, infine, graduare la sanzione in funzione della gravità del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio.

5.1.– L’art. 94 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2018, come sostituito dalla disposizione impugnata, viola, invece, sotto plurimi profili, i tratteggiati principi che sorreggono il disegno riformatore del legislatore statale.

Innanzitutto, il comma 1, richiedendo di tenere in considerazione l’esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate, introduce nuovi elementi valutativi, così in sostanza ammettendo che l’amministrazione possa operare, in sede di individuazione della sanzione (reale o pecuniaria), una nuova ponderazione con l’esigenza di tutela dell’affidamento del privato sulla bontà del titolo edilizio, fino a consentire addirittura di escludere del tutto la riduzione in pristino a fronte di lesioni urbanistiche lievi. Ma, come si è detto, una tale esigenza è estranea alla dinamica interna del citato art. 38 t.u. edilizia, essendo già stata presa in considerazione a monte dal legislatore statale nella definizione della stessa fattispecie e potendo semmai ulteriormente rilevare, a valle, solo in sede di azione risarcitoria del privato nei confronti dell’amministrazione.

Inoltre, la medesima disposizione provinciale nel riferirsi al costo di costruzione dell’opera anziché al suo valore venale, va ad incidere su un elemento essenziale della stessa fattispecie sanante, il cui effetto si produce, appunto, solo con l’integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata. La determinazione di quest’ultima, dunque, non è affatto “indifferente” rispetto alla cornice dei limiti alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano. Ciò tanto più alla luce del fatto che il legislatore provinciale introduce altresì un ancora più eccentrico (per quanto appena detto) meccanismo di graduazione della sanzione medesima (da 0,8 a 2,5 volte l’importo del costo di costruzione), in funzione della gravità del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio.

Infine, il comma 2 dell’art. 94, là dove consente la riduzione della sanzione pecuniaria (fino ad un importo che può essere nel suo limite minimo pari a quello previsto per l’oblazione per il permesso in sanatoria) in considerazione della sola sopravvenuta conformità urbanistica dell’opera – evidentemente abusiva per vizio sostanziale –, sortisce l’effetto di reintrodurre quella «sorta di condono amministrativo affidato alla valutazione dell’amministrazione» che prescinde dal requisito della doppia conformità ex art. 36 t.u. edilizia e che l’Adunanza Plenaria con la sentenza n. 17 del 2020 ha voluto scongiurare.