

Sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2016

Materia: governo del territorio, edilizia.

Parametri invocati: articolo 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per la Toscana.

Oggetto: articolo 84*bis* della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, nel giudizio promosso nei confronti del Comune di Firenze per l'annullamento dell'ordinanza con la quale veniva dichiarata l'inefficacia della DIA/SCIA, presentata dal ricorrente, con contestuale ordine di rimessa in pristino ex articolo 135, comma 2, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), ha sollevato questione di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma della Costituzione. La disposizione impugnata si inserisce nell'articolo 84*bis* della l.r. 1/2005, la cui rubrica reca "Poteri di vigilanza in caso di SCIA". Il comma 2 prevede: "*Nei casi di SCIA relativa ad interventi di cui all'articolo 79, comma 1, lettere b), d), e) ed f) e di cui all'articolo 79, comma 2, lettere a), b), c) ed e), decorso il termine di trenta giorni di cui all'articolo 84, comma 6, possono essere adottati provvedimenti inibitori e sanzionatori qualora ricorra uno dei seguenti casi: [...] b) in caso di difformità dell'intervento dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti edilizi*". L'articolo 84*bis* della l.r. 1/2005 è stato introdotto dall'articolo 22 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 40, che dispone modificazioni alla l.r. 1/2005 oltre che alla legge regionale 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche), alla legge regionale 8 maggio 2009, n. 24 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente), e alla legge regionale 8 febbraio 2010, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti), e successivamente abrogato (così come la stessa legge regionale 1/2005) dall'articolo 254, comma 1, lettera a), della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio). L'intervenuta abrogazione non assume rilievo, atteso che, come la Corte ha già avuto modo di affermare, con sentenza 151/2014, che lo *ius superveniens* non può venire in evidenza nel giudizio di costituzionalità sollevato dai giudici amministrativi poiché, secondo il principio *tempus regit actum*, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta "*con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione*". Alla stregua dello stesso principio non assumono rilievo le modificazioni che la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), intervenuta successivamente all'ordinanza di rimessione, ha apportato all'articolo 19 della legge 7

agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), la cui disciplina, nella parte in cui regola l'esercizio dei poteri di conformazione dell'attività del privato, di autotutela e di intervento dell'Amministrazione, in presenza di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), è invocata dal ricorrente come principio fondamentale della materia governo del territorio. Secondo il TAR, la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto consentirebbe all'Amministrazione di esercitare poteri sanzionatori per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA, in un numero di ipotesi più ampio rispetto a quello previsto dai commi 3 e 4 dell'articolo 19 della legge 241/1990. Il rimettente osserva che nella disposizione in oggetto il potere attribuito all'Amministrazione sarebbe quello generale di controllo e non di autotutela, come previsto dalla normativa statale. Il contrasto tra la disciplina statale e quella regionale comporta, pertanto, ad avviso del TAR Toscana, la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, con riguardo alla violazione dei principi fondamentali della materia edilizia, rientrante in quella più generale del governo del territorio oggetto di competenza legislativa concorrente ex articolo 117, terzo comma, Cost., in quanto la disciplina statale dei titoli edilizi costituisce norma di principio. Il rimettente, inoltre, deduce un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale per il mancato rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali stabiliti con legge dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Costituzione. Per la Corte costituzionale, il primo profilo di illegittimità

costituzionale prospettato, di violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., è fondato. È giurisprudenza pacifica che, nell'ambito della materia concorrente governo del territorio, prevista dal comma in questione, i titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale e ricorda in proposito le sentenze n. 303/2003, 102/2013, 139/2013, 259/2014. Secondo la Corte costituzionale, tale valutazione deve ritenersi valida per la denuncia di inizio attività (DIA) e per la SCIA che, seppure con la loro indubbia specificità, si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi. Va subito aggiunto, peraltro, che tale fattispecie ha una struttura complessa e non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa. Secondo la Corte, le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della pubblica amministrazione, una volta che siano decorsi i termini in questione, devono considerarsi come completamento della disciplina di tali titoli abilitativi, poiché la individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi. La disciplina di questa fase ulteriore, dunque, è parte integrante di quella del titolo abilitativo e costituisce con essa un tutt'uno inscindibile. Il suo perno è costituito da un istituto di portata generale, quello dell'autotutela, che si colloca allo snodo delicatissimo del rapporto fra il potere amministrativo e il suo riesercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra. Il legislatore ha cercato di individuare il giusto equilibrio fra le esigenze di certezza delle situazioni giuridiche maturate a seguito della DIA e della SCIA e le ragioni di tutela dell'interesse pubblico urbanistico. Ne discende che anche per questa parte la disciplina in questione costituisce espressione di un

principio fondamentale della materia governo del territorio. Con riguardo alla portata dei principi fondamentali riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, la Corte ha avuto modo di chiarire, tra l'altro, che *“il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi”* e ricorda a tal proposito le sentenze 237/2009 e 272/2013. La normativa regionale in esame, nell'attribuire all'Amministrazione un potere di intervento, ha introdotto una normativa sostitutiva dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale e, pertanto, incide sui punti nevralgici del sistema elaborato nella legge sul procedimento amministrativo e cioè il potere residuo dell'Amministrazione, a termini ormai decorsi, e il suo ambito di esercizio, in concreto. Essa, dunque, comporta l'invasione della riserva di competenza statale alla formulazione di principi fondamentali, con tutti i rischi per la certezza e per l'unitarietà della disciplina che tale invasione comporta; e ciò tanto più in una materia che, come è noto, e come dimostrano le sue frequenti modificazioni, presenta delicati e complessi problemi applicativi. La fondatezza della questione di costituzionalità con riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost., comporta secondo la Corte l'assorbimento dell'ulteriore censura di violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Costituzione. La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 84bis, comma 2, lettera b), della l.r. 1/2005.