

Sentenza della Corte costituzionale n. 140/2018.

Materia: edilizia e urbanistica.

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 2, comma 2, e articolo 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Campania 22 giugno 2017, n. 19 (Misure di semplificazione e linee guida di supporto ai Comuni in materia di governo del territorio).

Esito: illegittimità costituzionale e cessazione della materia del contendere.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, e 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Campania 22 giugno 2017, n. 19 (Misure di semplificazione e linee guida di supporto ai Comuni in materia di governo del territorio), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione. Il comma 1 dell'articolo 2, ora citato, prevede che, al fine di perseguire indirizzi uniformi in ambito regionale, la Giunta regionale *"adotta linee guida non vincolanti per supportare gli enti locali nella regolamentazione ed attuazione, se ne ricorrono i presupposti, di misure alternative alla demolizione degli immobili abusivi ai sensi dell'articolo 31, comma 5 del D.P.R. n. 380/2001"*. Tali linee guida sono approvate dalla Giunta regionale entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale. Il comma 2, impugnato, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, prevedendo che i Comuni della Regione Campania possano non demolire gli immobili abusivi acquisiti al proprio patrimonio a seguito dell'inottemperanza all'ordine di demolizione, e, in particolare, che possano localarli o alienarli, anche agli occupanti (e anche quando questi siano i responsabili dell'abuso), violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché incide, sminuendone la portata deterrente e repressiva, sulle norme statali poste a tutela dell'ambiente. Il ricorrente rileva, innanzitutto, un contrasto con il principio fondamentale della materia *"governo del territorio"* stabilito dall'articolo 31, commi da 3 a 6, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), i quali *"configurano l'acquisizione al patrimonio del comune dell'immobile abusivo come una sanzione [...] preordinata principalmente alla demolizione dello stesso"*. Sempre ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il comma 2 impugnato e, in particolare, le disposizioni delle lettere c) e d), dello stesso, sarebbero in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., anche perché *"realizza, nella sostanza, un effetto analogo a quello di un condono edilizio straordinario, in quanto consente che immobili abusivi siano 'regolarizzati' e assegnati agli autori degli abusi stessi"*. La Regione Campania ha eccepito l'inammissibilità di tali questioni perché *"ipotetiche o astratte o premature"*. La Corte, osserva che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Regione Campania, le qualificazioni di questione ipotetica, questione astratta e questione prematura sono state elaborate e utilizzate dalla Corte costituzionale esclusivamente con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale in via incidentale e non anche in via principale. In secondo luogo, diversamente da quanto affermato dalla Regione resistente, nel ricorso è lamentata la violazione

dell'articolo 117 Cost. non da parte degli atti regolamentari o di indirizzo che i Comuni campani potranno eventualmente approvare in attuazione dell'articolo 2, comma 2, ma da parte di questa stessa disposizione. La previsione dell'adozione, da parte della Giunta regionale della Campania, di linee guida per le misure alternative alle demolizioni di immobili abusivi, con riferimento, in particolare, a quanto previsto dall'impugnato comma 2, aventi la funzione di fornire criteri che possano orientare i Comuni nell'esercizio della discrezionalità amministrativa loro riconosciuta dall'articolo 31, comma 5, del d.P.R. 380/2001, appare potenzialmente idonea a recare un *vulnus* alle invocate competenze statali in materia. Il predetto comma 2 dell'articolo 2 riguarda interventi edilizi, qualificati, dalla stessa disposizione regionale, *"abusivi"*, e in particolare fa riferimento alla disciplina della demolizione o, *"alternativamente"*, della conservazione di essi. Ne consegue che viene in rilievo, secondo la giurisprudenza costante della Corte, in base alla quale l'urbanistica e l'edilizia vanno ricondotte alla materia *"governo del territorio"* di cui all'articolo 117, terzo comma, Costituzione e, in particolare, la Corte cita la sentenza n. 233 del 2015, che ha ascrivito alla materia *"governo del territorio"* una disciplina regionale attinente alla esclusione della sanzione della demolizione (nonché della *"sucedanea acquisizione gratuita delle aree al patrimonio comunale, in caso di inadempimento dell'ordine di demolizione"*) di opere e interventi edilizi abusivi. In tale materia di legislazione concorrente, lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. Successivamente la Corte esamina la censura con cui il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost., il contrasto di tale comma con il principio fondamentale, stabilito dall'articolo 31, commi da 3 a 6, del d.P.R. 380/2001, secondo cui l'acquisizione dell'immobile abusivo al patrimonio del Comune a seguito dell'inottemperanza all'ordine di demolirlo si *"configura come una sanzione [...] preordinata principalmente alla demolizione dello stesso"*. Per la Corte costituzionale la questione è fondata ed è anzitutto necessario considerare, nel più ampio contesto dell'articolo 31 del d.P.R. 380/2001, il contenuto precettivo dei commi da 3 a 6, invocati dal ricorrente a parametro interposto, e valutare se esso sia qualificabile come principio fondamentale della materia *"governo del territorio"*. Inserito nel capo II (intitolato *"Sanzioni"*) del titolo IV (*"Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni"*) del d.P.R. 380/2001, il citato articolo 31 regola l'apparato sanzionatorio per le violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia, e, segnatamente, per gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso, prevedendo, di conseguenza, le sanzioni più rigorose. La Corte ricostruisce il contenuto precettivo dei commi da 3 a 6 del medesimo articolo 31, affermando che la demolizione dell'immobile abusivo acquisito al patrimonio comunale, con le sole deroghe previste dal comma 5 dello stesso articolo, costituisce un principio fondamentale della materia *"governo del territorio"*. L'aver previsto che, a fronte delle violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia, quali sono la realizzazione di opere in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso, si debba fare luogo, da parte dello stesso responsabile dell'abuso o, in difetto, del Comune che abbia acquisito il bene, alla demolizione dell'opera abusiva, esprime una scelta fondamentale del legislatore statale. Quest'ultimo, in considerazione della gravità del pregiudizio recato all'interesse pubblico dai menzionati abusi, ha inteso imporre la rimozione, e, con essa, il ripristino dell'ordinato assetto del territorio, in modo uniforme in tutto il territorio nazionale. Le deroghe al principio della demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, previste dall'articolo 31, comma 5, del d.P.R. 380/2001, sono fondate su un rapporto di stretta connessione con la regola base. In ragione di questo collegamento esse contribuiscono a definire la portata del principio fondamentale. Pertanto, se pure si volesse ignorare l'autoqualificazione, in questo caso corretta, data dall'articolo 1, comma 1, del d.P.R. 380/2001, vi sono, secondo la Corte, solide ragioni per affermare che la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, con le sole deroghe previste dal medesimo comma 5 dell'articolo 31, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale di

dettaglio in materia di *“misure alternative alle demolizioni”*. Pertanto, la Corte costituzionale ritiene che l’articolo 2, comma 2, della l.r. Campania 19/2017, violi il principio fondamentale, espresso dai commi da 3 a 6 dell’articolo 31 del d.P.R. 380/2001, perché, attraverso gli atti regolamentari e d’indirizzo, i Comuni della Regione Campania, avvalendosi delle linee guida, possono eludere l’obbligo di demolire le opere abusive acquisite al proprio patrimonio. Tale principio fondamentale implica che l’opera abusiva acquisita al patrimonio comunale debba, di regola, essere demolita e che possa essere conservata, in via eccezionale, soltanto se, con autonoma deliberazione del Consiglio comunale relativa alla singola opera, si ritenga, sulla base di tutte le circostanze del caso, l’esistenza di uno specifico interesse pubblico alla conservazione della stessa e la prevalenza di questo sull’interesse pubblico al ripristino della conformità del territorio alla normativa urbanistico-edilizia, nonché l’assenza di un contrasto della conservazione dell’opera con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell’assetto idrogeologico. La facoltà, riconosciuta ai Comuni, di non demolire le opere abusive di cui qui si discute deve implicare un’analisi puntuale delle caratteristiche di ognuna di esse, rispettosa dei canoni individuati dalla legge statale, che sola può garantire uniformità sull’intero territorio nazionale. Il disallineamento della disciplina regionale rispetto al principio fondamentale della legislazione statale, quello che individua nella demolizione l’esito *“normale”* della edificazione di immobili abusivi acquisiti al patrimonio dei Comuni, finisce con intaccare e al tempo stesso sminuire l’efficacia anche deterrente del regime sanzionatorio dettato dallo Stato e incentrato, come si è visto, sulla demolizione dell’opera abusiva, la cui funzione essenzialmente ripristinatoria non ne esclude l’incidenza negativa nella sfera del responsabile. L’effettività delle sanzioni risulterebbe ancora più sminuita nel caso di specie, in cui l’interesse pubblico alla conservazione dell’immobile abusivo potrebbe consistere nella locazione o nell’alienazione dello stesso all’occupante responsabile dell’abuso. Per queste ragioni, l’articolo 2, comma 2, della l.r. Campania 19/2017 è dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Con riferimento all’impugnato articolo 4, comma 1, lettera e), invece, è dichiarata la cessazione della materia del contendere. Al riguardo, la Corte conferma il costante orientamento secondo cui la materia del contendere *“cessa solo se lo ius superveniens ha carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione”* e ricorda le sentenze 68/2018 e le numero 5, 38, 44 del 2018.