

Sentenza della Corte costituzionale n. 165/2022

Materia: governo del territorio, edilizia, urbanistica.

Parametri invocati: articolo 3 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Remittente: Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

Oggetto: articolo 22, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15, nel testo anteriore alle modificazioni apportate dall'articolo 2, comma 1, lettera c), numero 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1.

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), nel testo in vigore anteriormente alle modificazioni apportate dall'articolo 2, comma 1, lettera c), numero 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, per taluni interventi edilizi, al pagamento, per oblazione, di un *"importo pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile conseguente alla esecuzione delle opere"*. Il rimettente solleva la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, sotto un duplice profilo. In primo luogo, secondo il TAR rimettente, la norma violerebbe il principio di uguaglianza in quanto tratta in maniera uguale situazioni diverse. Il costo dell'oblazione per abuso sanabile, in quanto conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia, è stabilito in misura pari alla sanzione pecuniaria *"pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile conseguente alla esecuzione delle opere abusive"*, prevista dall'articolo 18 della l.r. Lazio 15/2008 per lo stesso intervento edilizio, ma non sanabile e non tecnicamente demolibile. In secondo luogo, la norma censurata sarebbe irragionevole perché, fissando l'ammontare dell'oblazione nel doppio della sanzione comminata dall'articolo 20, comma 1, della l.r. Lazio 15/2008 per le ipotesi di interventi eseguiti in base a titolo annullato, d'ufficio o in via giurisdizionale, e non abbattibili (*"sanzione pecuniaria pari [...] all'incremento del valore di mercato dello stesso conseguente all'esecuzione delle opere"*), regolerebbe in maniera deteriore una fattispecie meno grave, con ulteriore contrasto con i principi di gradualità e adeguatezza desumibili dagli articoli 34, 36 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia). La questione di legittimità costituzionale attiene al testo della lettera b) dell'articolo 22, comma 2, della l.r. Lazio 15/2008 abrogato, nel corso del giudizio *a quo*, ad opera dell'articolo 2, comma 1, lettera c), numero 2), della l.r. Lazio 1/2020, che ha stabilito la più mite misura della pretesa oblativa nel doppio del contributo di costruzione. Il TAR rimettente prende in considerazione l'intervenuta novella, ma esclude che la disposizione sopravvenuta sia applicabile alla fattispecie in esame, in quanto successiva al tempo di adozione dell'atto impugnato e non retroattiva. L'ordinanza di rimessione fa, dunque, corretta applicazione del principio, pacifico anche nella giurisprudenza amministrativa, del *"tempus regit actum"*, secondo cui la legittimità di

un provvedimento amministrativo deve essere valutata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione, salvo il caso di retroattività della norma regolatrice della fattispecie. L'articolo 22, della l.r. 15/2008, dettata nell'esercizio della potestà legislativa concorrente nella materia del "governo del territorio", stabilisce la misura dell'oblazione dovuta per il rilascio in sanatoria di titolo abilitativo dell'opera che, pur eseguita in sua originaria carenza o in suo discostamento, sia regolarizzabile, perché rispondente alla disciplina urbanistico-edilizia vigente, tanto al momento di realizzazione dell'opera, quanto al momento dell'istanza di "accertamento di conformità", cosiddetto abuso formale, sanabile per doppia conformità. La scelta del legislatore regionale è stata quella di quantificare la somma dovuta, non in misura unica per tutti i tipi di illecito sanabile e parametrata al contributo di costruzione, come stabilito dal legislatore statale (articolo 36 t.u. edilizia) e da altre leggi regionali, bensì in misura graduata a seconda della tipologia dell'opera e correlata al (più elevato) valore del bene. In particolare, la lettera b) dell'articolo 22, mediante il rinvio operato ai precedenti articoli 16 e 18, è dedicata al costo della fattispecie sanante in relazione agli interventi edilizi costituiti da ristrutturazioni *sine titulo* o totalmente difformi di cui all'articolo 16 e da opere in parziale difformità dal titolo, definendolo in due volte l'ottenuto incremento di valore dell'immobile. Per gli stessi lavori edilizi, se non sanabili per contrasto alla disciplina urbanistico-edilizia e per i quali l'amministrazione escluda l'ordinaria conseguenza della demolizione per materiale impossibilità (cosiddetti abusi sostanziali), la legge della Regione Lazio stabilisce, inoltre, la sanzione pecuniaria pari al "doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile" derivante dalla realizzazione delle opere (articoli 16, comma 3, e 18, comma 3, della l.r. Lazio 15/2008, pressoché corrispondenti alle previsioni sanzionatorie degli articoli 33 e 34 del t.u. edilizia). Il legislatore regionale completa poi la disciplina occupandosi delle conseguenze delle opere con titolo originariamente ottenuto, ma successivamente annullato, comminando una sanzione, "alternativa" all'impraticabile abbattimento, di entità pari all'incremento del valore di mercato del bene per le opere realizzate (articolo 20 della l.r. Lazio 15/2008 e articolo 38 t.u. edilizia, cosiddetto abuso sostanziale sopravvenuto), contenendone, dunque, l'ammontare in considerazione dell'affidamento ingenerato nel privato dall'ottenimento del provvedimento favorevole. La ragione dell'assimilazione dei due interventi edilizi in parola, sia nella censurata lettera b) del comma 2 dell'articolo 22 della l.r. Lazio 15/2008, ai fini del *quantum* dell'oblazione, sia nelle conseguenze pecuniarie alternative alla impraticabile riduzione in pristino, si rinviene nella loro comune sussumibilità negli "abusi intermedi", in quanto, per la omologa "dose" di scostamento dal titolo prescritto, il legislatore regionale e quello statale ne prevedono, da un lato, un trattamento sanzionatorio più grave di quelli "lievi" ("interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività" di cui all'articolo 19 della citata legge regionale e articolo 37 del t.u. edilizia) e "lievissimi" (realizzati in assenza di comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori di cui all'articolo 6bis del t.u. edilizia) e, dall'altro lato, inferiore a quelli "gravi" ("interventi di nuova costruzione eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali" di cui all'articolo 15 l.r. Lazio 15/2008 e all'articolo 31 del t.u. edilizia). Proprio in relazione alla entità dell'oblazione per detti ultimi interventi, stabilita dall'originario testo della lettera a) dell'articolo 22, comma 2, della l.r. Lazio 15/2008 in importo pari al "valore di mercato dell'intervento eseguito". La Corte ricorda che, sulla questione, è già intervenuta con la sentenza 2/2019, constatandone l'irragionevole determinazione in misura pari alla sanzione pecuniaria fissata dall'articolo 20 della stessa legge regionale per la diversa ipotesi di illecito "sostanziale sopravvenuto", in virtù del differente disvalore dell'intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia rispetto a quello da essa difforme.

Per la Corte, la questione è fondata. Corretta è, anzitutto, l'invocazione da parte dell'ordinanza di rimessione del *tertium comparationis*, atteso che il "pagamento, a titolo di oblazione", assolve,

come già illustrato nella citata sentenza 2/2019, anche la finalità sanzionatoria che connota l'obbligo pecuniario stabilito per gli abusi sostanziali in alternativa alla riduzione in pristino. L'identità tra le conseguenze pecuniarie poste a carico di chi abbia realizzato interventi in difformità dal titolo posseduto, ma doppiamente rispettose della disciplina urbanistico-edilizia (sia al momento dell'abuso che al momento della sanatoria), e come tali sanabili ("*abuso formale*"), e quelle poste a carico di chi abbia realizzato interventi in difformità dal titolo, non sanabili per contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia ("*abuso sostanziale*"), ma di cui non sia praticabile la demolizione, non risulta sorretta da alcuna ragione e dà luogo alla violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata omologazione di situazioni differenti (sentenze 185 e 143 del 2021, 274/2016, 264 e 144 del 2005, 5/2000). Del resto, sempre secondo la Corte, la stessa normativa statale disciplina ben diversamente le due fattispecie, richiedendo, rispettivamente, quale corrispettivo per il titolo sanante, il doppio del contributo di costruzione (articolo 36 t.u. edilizia) e, per l'illecito non demolibile, il più cospicuo doppio del valore venale (articolo 34 t.u. edilizia).

Il rimettente dubita, altresì, della ragionevolezza della norma in esame per avere il legislatore regionale stabilito la misura dell'oblazione per lavori solo formalmente illegittimi in termini deteriori rispetto alla fattispecie più grave dei lavori sostanzialmente illegittimi. Tale ulteriore profilo di illegittimità costituzionale coinvolge non solo gli interventi in parziale difformità dal titolo, ma anche quelli di ristrutturazione *sine titulo* o totalmente difformi, ai primi accomunati dalla lettera b) del comma 2 dell'articolo 22 della l.r. Lazio 15/2008. La Corte ritiene, anche sotto questo profilo, la questione di legittimità costituzionale fondata. La misura dell'oblazione prevista dal censurato articolo 22, comma 2, lettera b), della l.r. Lazio 15/2008 per la sanatoria degli illeciti "*intermedi*" sanabili (individuata in un "*importo pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile*") è fissata in termini addirittura doppi rispetto alla sanzione stabilita dall'articolo 20 per gli stessi interventi eseguiti in base a titolo annullato e non sanabili, individuata in un importo "*pari [...] all'incremento del valore di mercato dello stesso conseguente all'esecuzione delle opere*". La norma censurata ha così dato luogo a un regime sanzionatorio irragionevolmente più favorevole per le più gravi ipotesi delle *res* sostanzialmente illegittime, e solo tollerate dall'ordinamento per impraticabilità dell'abbattimento, rispetto a quelle meno gravi delle *res* prive di danno urbanistico con deficit di titolo regolarizzabile. La rilevata irragionevolezza è, altresì, corroborata dal confronto con la normativa statale, che determina la sanzione "*alternativa*" per gli abusi sopravvenuti (pari al valore venale della porzione eseguita, ai sensi dell'articolo 38 t.u. edilizia) in misura sensibilmente maggiore dell'oblazione per il titolo in sanatoria (pari al doppio del contributo di costruzione, ai sensi articolo 36 t.u. edilizia).

In conclusione, il duplice confronto della obbligazione per oblazione degli abusi "*intermedi*" sanabili, stabilita dalla disciplina regionale applicabile *ratione temporis* con gli obblighi pecuniari imposti, sia per gli abusi sostanziali sopravvenuti, sia per quelli originari, evidenzia la complessiva distonia della disciplina con il principio di gradualità del loro trattamento, ragionevolmente correlato al disvalore dell'illecito, evincibile dagli articoli 33, 34, 36 e 38 t.u. edilizia (sentenze 185/2021, 113 e 88 del 2019 e 98/2015). D'altro canto, il legislatore regionale del 2020, rideterminando l'oblazione, per i titoli in sanatoria rilasciati successivamente alla sua entrata in vigore, nella misura del doppio del contributo di costruzione, si è adeguato al principio di gradualità anche per gli abusi "*intermedi*", analogamente a quanto stabilito dal legislatore statale, recependo le indicazioni rese dalla Corte nella sentenza 2/2019 per gli abusi gravi (così il novellato articolo 22, comma 2, lettera b), della l.r. Lazio 15/2008).

Alla luce di quanto sopra, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 2, lettera b), della l.r. Lazio 15/2008, nel testo in vigore anteriormente alle modificazioni apportate dall'articolo 2, comma 1, lettera c), numero 2), della l.r. Lazio 1/2020. Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, precisa la Corte, non deriva alcun "*vuoto*" di

disciplina atteso che, per la determinazione dell'oblazione relativa ai titoli in sanatoria rilasciati anteriormente alla entrata in vigore della l.r. Lazio 1/2020, potrà applicarsi il criterio previsto dalla legislazione statale che, cedevole rispetto alla legislazione regionale (articolo 2, comma 3, t.u. edilizia), riepande la sua operatività al venir meno della norma costituzionalmente illegittima.