CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **2/2019** (ECLI:IT:COST:2019:2)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **BARBERA**
Camera di Consiglio del **05/12/2018**; Decisione del **05/12/2018**
Deposito del **09/01/2019**; Pubblicazione in G. U. **16/01/2019**
Norme impugnate: Art. 22, c. 2°, lett. a), della legge della Regione Lazio 11/08/2008, n. 15.
Massime: **40268 40269 40270**
Atti decisi: **ord. 78/2018**

SENTENZA N. 2

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, sul ricorso proposto da A. P. contro il Comune di Roccasecca, con ordinanza del 18 dicembre 2017, iscritta al n. 78

del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di intervento della Regione Lazio;

udito nella camera di consiglio del 5 dicembre 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 18 dicembre 2017 (r.o. n. 78 del 2018), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia).

Tale norma, nel disciplinare in ambito regionale la procedura di accertamento di conformità di interventi edilizi eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità dallo stesso o con variazioni essenziali, prevede che il rilascio del permesso in sanatoria o la denuncia di inizio attività in sanatoria – se l'intervento eseguito è conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento dell'esecuzione e a quello della richiesta (cosiddetta "doppia conformità") – siano subordinati al pagamento, a titolo di oblazione, «di un importo pari al valore di mercato dell'intervento eseguito, determinato con riferimento alla data di applicazione dell'oblazione».

Il dubbio di costituzionalità ha ad oggetto tale ultima previsione.

1.1.– Il giudizio principale è stato promosso da A. P., proprietaria di un immobile nel Comune di Roccasecca, contro il diniego dell'accertamento di conformità – ed il conseguente ordine di demolizione – relativo ad un intervento edilizio da lei realizzato in assenza di titolo abilitativo; detto diniego dipendeva dall'essersi la stessa rifiutata di versare l'oblazione nella misura prevista dalla disposizione regionale, deducendo la propria estraneità all'abuso, riconducibile al fatto – accertato con sentenza penale definitiva – che il titolo abilitativo era stato falsamente predisposto dal suo tecnico di fiducia.

1.2.– Circa la rilevanza della questione, il rimettente osserva che il giudizio principale si fonda sull'applicazione dell'art. 22, comma 2, lettera a), della legge reg. Lazio n. 15 del 2008, e che tutti i motivi di ricorso ineriscono all'obbligo di corrispondere l'oblazione o alla misura della stessa, cosicché la soluzione della controversia non può prescindere dall'applicazione di tale disposizione.

1.3.– Quanto alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza svolge considerazioni più articolate.

1.3.1.– Sotto un primo profilo, infatti, il rimettente assume che la disposizione in questione avrebbe violato gli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, invadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia penale.

In tal senso osserva che in base alla disciplina statale – e segnatamente all'art. 45, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia» (da ora in poi TUE) – «[i]l rilascio in sanatoria del permesso di costruire estingue i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti», configurandosi così una causa di estinzione del reato. L'effetto estintivo, in particolare, è determinato dai concorrenti requisiti della "doppia conformità" dell'intervento e del pagamento dell'oblazione, che l'art. 36 TUE quantifica in misura pari al doppio degli oneri

concessori, ovvero al contributo di concessione in caso di opera gratuita a norma di legge.

Pertanto, la scelta del legislatore regionale di aumentare sensibilmente l'importo oggetto di oblazione nell'ambito territoriale di riferimento finirebbe per restringere l'ambito applicativo di tale causa di estinzione del reato, già interamente disciplinata dalla legge statale, con conseguente invasione dell'ambito di competenza esclusiva dello Stato in materia penale.

1.3.2.– Secondo il rimettente, la norma in questione sarebbe inoltre illegittima, «sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.)».

Al riguardo, e per un verso, l'ordinanza richiama l'art. 20 della stessa legge reg. Lazio n. 15 del 2008, che, regolando l'ipotesi di intervento edilizio realizzato in base a titolo abilitativo annullato d'ufficio o in via giurisdizionale, stabilisce che, ove non sia possibile rimuovere i vizi della procedura amministrativa o ripristinare lo stato dei luoghi, si applichi al responsabile una «sanzione pecuniaria» pari al valore di mercato dell'immobile o all'incremento del valore di mercato dello stesso conseguente all'esecuzione delle opere, la cui corresponsione produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria.

Da tanto deriverebbe un'irragionevole equiparazione, sotto il profilo delle conseguenze pecuniarie, fra la sanatoria degli abusi puramente formali – perché relativi ad interventi realizzati in assenza di titolo, ma conformi alla normativa urbanistica ed edilizia – e quella degli abusi anche sostanziali, perché relativi ad interventi illegittimi in quanto eseguiti in base ad un titolo non conforme, e perciò caratterizzati da maggior disvalore sul piano obiettivo.

Per altro verso, il rimettente osserva che l'art. 22 della legge reg. Lazio n. 15 del 2008, in termini corrispondenti a quanto previsto dall'art. 36 TUE, consente di ottenere la sanatoria previo accertamento di conformità tanto al responsabile dell'abuso quanto al proprietario dell'immobile estraneo allo stesso (evenienza, tale ultima, ricorrente nel caso di specie).

Ciò posto, rileva che la previsione di cui all'art. 36 TUE si inserisce in un sistema che prevede il versamento (al massimo) del doppio degli oneri concessori, al fine di bilanciare l'interesse privato alla sanatoria di un intervento sostanzialmente legittimo con quello pubblico alla vigilanza sull'attività edificatoria; in tal caso, pertanto, l'oblazione si configurerebbe non come una sanzione, ma come un pagamento spontaneo effettuato al fine di regolarizzare una situazione antigiuridica, con il contestuale esonero dell'amministrazione dall'accertamento di eventuali responsabilità nella commissione dell'abuso.

Nel sistema regionale, invece, l'aumento dell'importo previsto a titolo di oblazione attribuirebbe a quest'ultima una funzione spiccatamente sanzionatoria anche a carico del proprietario estraneo ai fatti, con conseguente irragionevole equiparazione di quest'ultimo all'effettivo responsabile dell'abuso.

2.– La Regione Lazio è intervenuta in giudizio il 12 giugno 2018 eccependo l'infondatezza della questione.

Quanto alla possibile violazione della riserva di legge statale in materia penale, ha sostenuto che la disposizione censurata non modifica le condizioni previste dalla legge per l'estinzione del reato.

La riserva di legge, infatti, riguarderebbe unicamente la sussistenza dei presupposti per l'operatività del meccanismo estintivo – ovvero la verifica della "doppia conformità" ed il pagamento dell'oblazione, aspetti sui quali la disposizione regionale non incide – restandovi estraneo l'aspetto inerente alla misura dell'oblazione, che le Regioni sono libere di determinare, trattandosi di aspetto attinente al governo del loro territorio; nella specie, la quantificazione dell'importo sarebbe caratterizzata da una marcata finalità di deterrenza,

avuto riguardo alla particolare diffusione dell'abusivismo edilizio nel territorio laziale.

Quanto, poi, alla seconda censura, la Regione ha osservato che nell'ipotesi di intervento edilizio realizzato in assenza di titolo abilitativo il responsabile dell'abuso agisce in mala fede; tale stato soggettivo giustifica, pertanto, l'adozione di una misura patrimoniale corrispondente a quella dovuta per l'ipotesi di intervento realizzato in base ad un titolo successivamente annullato, più grave dal punto di vista obiettivo ma caratterizzata dalla mancanza di consapevolezza dell'abuso al momento della realizzazione dell'opera.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), in riferimento agli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost..

Sotto entrambi i profili, la norma è censurata nella parte in cui, disciplinando il rilascio della sanatoria previo accertamento di conformità di interventi edilizi realizzati in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità dallo stesso o con variazioni essenziali, subordina l'operatività del meccanismo – una volta verificata la sussistenza della cosiddetta "doppia conformità" dell'opera realizzata – al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo pari al valore di mercato dell'intervento eseguito, determinato con riferimento alla data di applicazione dell'oblazione.

1.1.– Ad avviso del rimettente, tale disposizione invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale, poiché inciderebbe sul meccanismo di estinzione dei reati edilizi delineato dal combinato disposto degli artt. 36 e 45, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia» (da ora in poi TUE), che prevede il pagamento di un importo a titolo di oblazione in misura pari al doppio degli oneri concessori (o al semplice contributo di concessione in caso di opera gratuita a norma di legge); in particolare, mediante il sensibile aumento dell'importo previsto a titolo di oblazione, la disposizione regionale avrebbe l'effetto di restringere l'ambito di operatività della causa di estinzione del reato prevista dalla legge statale.

1.2.– Secondo il rimettente, inoltre, tale aumento condurrebbe a un'irragionevole equiparazione, ai fini pecuniari, fra la sanatoria di un intervento solo "formalmente illegittimo", in quanto realizzato in assenza di titolo ma conforme alla normativa vigente al momento della realizzazione e a quello della successiva istanza, quale previsto dal censurato art. 22 della legge regionale, e la sanatoria di un intervento invece caratterizzato da "illegittimità formale e sostanziale", come previsto dall'art. 20 della stessa legge regionale. Tale ultima disposizione consente, infatti, la sanatoria degli interventi realizzati in base ad un titolo abilitativo annullato d'ufficio o in via giurisdizionale, quando non sia possibile rimuovere i vizi della procedura amministrativa o ripristinare lo stato dei luoghi, previa applicazione al responsabile di una sanzione pecuniaria pari al valore venale dell'intervento.

1.3.– Da ultimo, il rimettente evidenzia un ulteriore profilo di irragionevolezza della norma, nella parte in cui assoggetta al medesimo onere pecuniario il responsabile dell'abuso ed il proprietario dell'immobile ad esso estraneo; assume, al riguardo, che l'elevato ammontare dell'importo oggetto di oblazione finirebbe per attribuire a quest'ultima il carattere di una vera e propria sanzione, che verrebbe così indistintamente applicata all'autore dell'illecito e ad un soggetto del tutto estraneo allo stesso.

2.– La prima censura non è fondata.

2.1.– È ben vero, come questa Corte ha già affermato, che la riserva di legge statale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. si estende a tutte le vicende modificative ed estintive della punibilità, rendendo così illegittimi anche gli interventi normativi delle Regioni sulle cause di estinzione del reato (sentenze n. 183 del 2006, n. 70 del 2005, n. 196 del 2004).

Nondimeno, nelle materie di loro competenza le Regioni possono concorrere a precisare secundum legem i presupposti applicativi di norme penali, come può verificarsi nei casi in cui la legge statale «subordin[a] effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali» (sentenza n. 46 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 63 del 2012).

Tale ultima è l'ipotesi che ricorre nella specie.

2.2.– Nel prevedere il pagamento di un'oblazione, il meccanismo di estinzione dei «reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti», delineato dagli artt. 36, comma 2, e 45, comma 3, del TUE, è solo in apparenza riconducibile al modello di cui agli artt. 162 e 162-bis del codice penale, che consentono al contravventore di estinguere il reato mediante il pagamento di una somma di denaro prima del dibattimento o dell'emissione del decreto penale di condanna.

In realtà, come questa Corte ha ritenuto (sentenza n. 370 del 1988), ciò che rileva non è la posizione del singolo, che con un'offerta a carattere volontario definisce il procedimento penale ottenendo il beneficio della rimozione sostanziale dell'illecito, bensì «la mancanza d'un disvalore oggettivo» del fatto preso in considerazione dall'art. 36 TUE, il cui schema è ricalcato dalla disposizione regionale in esame.

Significativamente, in proposito, la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 12 aprile 2005, n. 26123) ha affermato che il meccanismo di estinzione fissato dagli artt. 36 e 45 TUE non si fonda su un effetto estintivo proprio connesso al pagamento di una somma a titolo di oblazione, bensì sul fatto diverso integrato dall'effettivo rilascio del titolo abilitativo sanante, previa verifica sostanziale della conformità delle opere abusive alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia nel momento della realizzazione, sia in quello della richiesta; questa stessa giurisprudenza ha precisato che vi è un «uso improprio, nel 2° comma dell'art. 36, dell'inciso "a titolo di oblazione" per qualificare il prescritto pagamento del contributo di costruzione in misura doppia, considerato che l'oblazione è un istituto che determina in via immediata e diretta l'effetto estintivo del reato», che qui invece non si produce.

Del resto, rilevanti e numerose sono le differenze fra l'oblazione di cui all'art. 36 TUE e l'istituto previsto dal codice penale: l'art. 162 cod. pen., pur limitato alle sole contravvenzioni sanzionate con la pena dell'ammenda, non pone alcun limite al potere del contravventore di estinguere il reato attraverso il pagamento dell'oblazione, mentre il ricorso all'oblazione in materia edilizia e urbanistica è esperibile solo in presenza del requisito della "doppia conformità"; l'art. 162-bis cod. pen., d'altro canto, sancisce soglie per il pagamento differenti da quelle previste dall'art. 36 TUE, prevedendo «una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa, oltre le spese del procedimento»; infine, ed è ciò che più rileva, il pagamento dell'oblazione nelle contravvenzioni viene richiesto a ciascun responsabile, mentre quello di cui all'art. 36 TUE può essere richiesto una solta volta, e l'effetto estintivo opera oggettivamente nei confronti di tutti gli autori del reato.

2.3.– L'oblazione di cui all'art. 36 TUE appare pertanto meglio qualificabile come un adempimento del procedimento amministrativo, estraneo allo schema penalistico, che assolve ad una funzione in parte ripristinatoria (laddove consente all'amministrazione di ottenere ora

per allora l'importo corrispondente agli oneri concessori) ed in parte sanzionatoria (laddove si compone anche di una somma ulteriore rispetto a quanto originariamente dovuto).

In altri termini, l'effetto estintivo del reato è determinato da un atto amministrativo, il permesso in sanatoria; e la scelta del legislatore regionale di quantificare autonomamente la misura dell'oblazione interviene su un elemento che concorre a formare il procedimento destinato a sfociare in quell'atto, ma non altera il meccanismo estintivo del reato, che si fonda sulla verifica della "doppia conformità" dell'intervento.

Appare opportuno, quindi, porsi il problema più a monte: se la legge regionale, cioè, può intervenire con una propria disciplina in materia.

Tale scelta, a ben vedere, appare espressiva della funzione di «governo del territorio» tipica della disciplina urbanistica ed edilizia, rimessa alla potestà legislativa delle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato (art. 117, terzo comma, Cost.), ed in particolare di quelli "desumibili" dal TUE, come sancito dall'art. 1 dello stesso.

Questa Corte, del resto, ha già avuto modo di sottolineare che costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» la verifica della "doppia conformità", in quanto adempimento «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sentenza n. 232 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 107 del 2017 e n. 101 del 2013). Ad essa deve aggiungersi, quale principio fondamentale, la previsione del pagamento di una somma, ma non necessariamente la relativa misura, che può essere autonomamente determinata dal legislatore regionale.

3.– È invece fondata la seconda censura, che prospetta la violazione, da parte del legislatore regionale, del principio di ragionevolezza.

3.1.– Al riguardo, il rimettente assume a tertium comparationis l'art. 20 della legge regionale in esame, che – in termini corrispondenti a quanto previsto dall'art. 38 TUE – disciplina il procedimento di sanatoria degli interventi edilizi eseguiti in base a titolo abilitativo successivamente annullato; la disposizione assunta, in particolare, prevede che, quando non sia possibile rimuovere i vizi della procedura amministrativa o ripristinare lo stato dei luoghi, si applichi al responsabile una sanzione pecuniaria pari al valore venale dell'opera, alla cui integrale corresponsione fa seguito il rilascio del permesso in sanatoria.

L'invocazione di tale fattispecie a tertium comparationis è corretta; il «pagamento, a titolo di oblazione», previsto nel procedimento di accertamento di conformità, assolve tra l'altro, come si è detto, alla stessa finalità sanzionatoria che connota l'obbligo pecuniario stabilito a carico di chi intenda sanare un intervento edilizio realizzato in base ad un titolo successivamente annullato.

3.2.– L'identità di conseguenze – sul piano dei costi – a carico di chi si sia reso responsabile dell'una o dell'altra forma di abuso, comporta una evidente irragionevolezza di trattamento.

Nel caso di cui all'art. 20 della legge regionale in esame, infatti, l'annullamento del titolo è indicativo dell'illegittimità sostanziale dell'intervento edilizio, rispetto al quale si renderebbe necessario il ricorso all'ordinario iter repressivo con la demolizione del manufatto, cui l'amministrazione decide invece di soprassedere per ragioni di materiale impossibilità; nel caso di cui all'art. 22, invece, è sufficiente disporre la regolarizzazione dell'aspetto formale dell'intervento realizzato, una volta accertato che lo stesso è comunque pienamente conforme alla normativa urbanistico-edilizia vigente ed a quella pregressa.

Significativo, del resto, è il fatto che la disciplina statale – agli artt. 36 e 38 TUE – preveda

costi differenziati per le due forme di sanatoria dell'abuso, in termini che non si giustificano se non in ragione dell'evidente minor disvalore della condotta di chi abbia realizzato un intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia.

3.3.– La previsione di identiche conseguenze per condotte omogenee, ma caratterizzate da un minor disvalore dell'una rispetto all'altra, si traduce in una violazione del principio di ragionevolezza che designa l'illegittimità costituzionale della norma in esame per violazione dell'art. 3 Cost., con assorbimento dell'ulteriore profilo di censura ad essa riferito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 gennaio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.