

CORTE COSTITUZIONALE: sentenza 209/2010 (G. U. 16/06/2010)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata - Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative - Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità - Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa - Intervento del Comune di Naz Sciaves depositato oltre il termine previsto – Inammissibilità - Eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di adeguata motivazione sulla rilevanza e carente descrizione della fattispecie – Reiezione - Eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza – Reiezione - Eccezione di inammissibilità delle questioni per erronea indicazione delle norme applicabili nel giudizio a quo – Reiezione - Eccezione di inammissibilità delle questioni per mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione – Reiezione - Ritenuta natura innovativa con efficacia retroattiva, anziché interpretativa, delle norme impugnate - Irragionevolezza - Incidenza sull'effettività del diritto di azione in giudizio - Violazione delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.

Norme impugnate:

Art. 107 bis, 6° e 7° co., l. prov. Bolzano 11.08.1997, n. 13, come modificati dall'art. 23 l. prov. Bolzano 2.07.2007, n. 3.

Parametri costituzionali:

Art. 3 Cost.
Art. 24 Cost.
Art. 102 Cost.
Art. 113 Cost.
Art. 117, 3° co., Cost.
Artt. 4 e 8, D.P.R. 31.8.1972, n. 670

- (1) Sono costituzionalmente illegittimi il sesto ed il settimo comma dell'art. 107 bis, l. prov. autonoma Bolzano 11.08.1997, n. 13 (“*legge urbanistica provinciale*”), giacché, nonostante l'autoqualificazione come norme interpretative, esse contengono delle innovazioni del testo previgente, attraverso le quali il legislatore provinciale ha realizzato, con efficacia retroattiva, rilevanti modifiche dell'ordinamento urbanistico, incidendo in modo irragionevole sul *legittimo affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica*, oltre che sul canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.), sull'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost.) e sull'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (art. 102 Cost.).

- (2) È inammissibile l'intervento in giudizio del Comune di Naz Sciaves, giacché il termine previsto per la costituzione di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale, previsto dall'art. 3 n.i. per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve intendersi stabilito a pena di decadenza, alla stregua della consolidata giurisprudenza costituzionale.**
- (3) Non costituisce difetto di rilevanza, la circostanza che le disposizioni censurate fossero già state abrogate al momento dell'ordinanza di rimessione, giacché, in virtù del principio *tempus regit actum*, la legittimità degli atti amministrativi va verificata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della loro adozione.**

Con sentenza 209/2010, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 107 *bis*, 6° e 7° co., l. prov. autonoma Bolzano 11.08.1997, n. 13 (*"legge urbanistica provinciale"*) per violazione degli artt. 3, 24, 102, 113 e 117, 3° co., Cost. e degli artt. 4 e 8, D.P.R. 31.8.1972, n. 670 (*"approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige"*).

Preliminarmente, è necessario ricostruire l'evoluzione della normativa in materia. Con la l. prov. 13/1997, la Provincia autonoma di Bolzano si è dotata di una nuova legge urbanistica provinciale, il cui art. 88, nella sua formulazione originaria, stabiliva che, in caso di annullamento della concessione, qualora non fosse possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino, il sindaco applicasse una sanzione pecuniaria, la cui integrale corresponsione valeva a produrre i medesimi effetti della concessione edilizia in sanatoria. Tale disposizione è stata modificata nel 2004, ammettendo il pagamento della sanzione pecuniaria, e quindi la concessione in sanatoria, soltanto qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative, ed eliminando l'alternativa costituita dall'impossibilità di restituzione in pristino. I citati commi 6 e 7, art. 107 *bis*, l. prov. 13/1997, contenevano norme recanti l'interpretazione autentica dell'art. 88 della stessa l. prov. 13/1997. In particolare, il comma 6 stabiliva che la dizione: *"in caso di annullamento della concessione edilizia e qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative"* dovesse essere interpretato nel senso che l'annullamento della concessione edilizia potesse dipendere anche da vizi sostanziali che non possono essere rimossi. Il censurato comma 7, per contro, disponeva che la dizione *"area soggetta al vincolo di inedificabilità"* dovesse essere interpretata nel senso di area gravata dai vincoli di cui all'art. 27, l. prov. 21.01.1987, n. 4.

Il rimettente ha censurato, quindi, i commi 6 e 7 della legge urbanistica provinciale, sebbene gli stessi fossero stati abrogati, già prima del deposito dell'ordinanza di rimessione, dalla l. prov. 4/2008.

Innanzitutto, la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento in giudizio del Comune di Naz Sciaves, per decorrenza del termine perentorio previsto per la costituzione di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale, previsto dall'art. 3 n.i. per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Tale termine, alla

stregua della consolidata giurisprudenza costituzionale¹, deve intendersi infatti stabilito a pena di decadenza, con la conseguenza che l'atto di intervento in giudizio del Comune di Naz Sciaves è inammissibile.

Sul punto della rilevanza, la Corte ha sottolineato che, sebbene le disposizioni censurate fossero già state abrogate al momento dell'ordinanza di rimessione, ciò di per sé non si traduce in un difetto di rilevanza, giacché, in virtù del principio *tempus regit actum*, la legittimità degli atti amministrativi va verificata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della loro adozione. Pertanto, nello svolgimento del suo sindacato, il rimettente non può che fare applicazione delle censurate norme di interpretazione autentica, vigenti all'epoca in cui l'atto amministrativo è stato adottato e successivamente abrogate dalla legge prov. n. 4 del 2008.

Successivamente, dopo aver respinto le numerose eccezioni di inammissibilità della Provincia autonoma di Bolzano, la Corte ha ritenuto fondate le questioni di costituzionalità sollevate.

La Corte ha costantemente affermato che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche *“quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore”*². Accanto a tale caratteristica, che vale a qualificare una norma come effettivamente interpretativa, esistono una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, *“che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto [...]; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico [...]; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario”*³.

Il confronto tra le disposizioni censurate ed i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale porta alla conclusione che le stesse non solo non possono essere ritenute interpretative, ma ledono, con la loro efficacia retroattiva, il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.), l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost.) e l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (art. 102 Cost.).

In particolare, l'introduzione del comma 6 citato permette la sanatoria anche di opere realizzate in base a concessioni dichiarate illegittime per contrasto con gli strumenti

¹ Fra le più recenti, v. C. cost. ord. n. 11/2010 e C. cost. ord. n. 100/2009, in *Giur. costit.*, 2009, 912, in base alla quale sono state dichiarate *“manifestamente inammissibili, per insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 bis l. reg. Calabria 26 giugno 2003 n. 8, nella parte in cui avrebbe istituito, con effetto retroattivo, l'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano, in riferimento agli art. 23, 53, 117 e 119 Cost.”*.

² C. cost. sent. n. 525/2000, in *Foro it.*, 2000, I, 3397, n. ANNECCHINO. In senso conforme, *ex plurimis*, C. cost. sent. n. 374/2002, in *Lavoro giur.*, 2002, 1056, n. MORRONE; C. cost. sent. n. 26/2003, in *Foro it.*, 2003, I, 681; C. cost. sent. n. 274/2006, in *Foro it.*, 2006, I, 2971; C. cost. sent. n. 234/2007, in *Foro it.*, 2007, I, 3004; C. cost. sent. n. 170/2008, in *Dir. e pratica società*, 2008, fasc. 21, 58, n. AGOSTINI; C. cost. sent. n. 24/2009, in *Giur. costit.*, 2009, 165, n. SPUNTARELLI.

³ C. cost. sent. n. 397/1994, in *Foro it.*, 1995, I, 1440.

urbanistici vigenti o fondati su variazioni degli stessi a loro volta dichiarate illegittime e annullate. L'introduzione del comma 7 citato ha altresì ristretto l'area di inapplicabilità dell'art. 88 della legge urbanistica, escludendo i casi di inedificabilità relativa.

Sia il primo che il secondo degli interventi normativi sopra indicati, nonostante l'autoqualificazione di norme interpretative, contengono delle vere e proprie innovazioni del testo previgente. In definitiva, con le suddette norme "interpretative", il legislatore provinciale ha realizzato, con efficacia retroattiva, rilevanti modifiche dell'ordinamento urbanistico, incidendo in modo irragionevole sul "*legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto*"⁴.

Si deve rilevare che tali norme "interpretative" hanno frustrato le legittime aspettative di soggetti che, basandosi sulla legislazione vigente, mai oggetto di dubbi interpretativi e di per sé chiara e univoca, avevano chiesto e ottenuto dai giudici amministrativi, sia in primo grado sia in appello, la tutela delle proprie situazioni giuridiche, lese dagli atti illegittimi annullati. È irragionevole che il legislatore provinciale sia intervenuto per rendere retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo, senza che fosse necessario risolvere oscillazioni giurisprudenziali e senza che il testo delle norme "interpretate" offrisse alcun appiglio semantico nel senso delle rilevanti modifiche introdotte. Con ciò facendo, non solo si è leso l'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica delle fattispecie, che viene sconvolta dall'ingresso inopinato e immotivato di norme retroattive che alterano rapporti pregressi, ma si rende inutile e privo di effettività il diritto dei cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive.

A tale lesione di diritti fondamentali dei cittadini si aggiunge la violazione dell'art. 102 Cost., perché le norme censurate incidono negativamente sulle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, travolgendo gli effetti di pronunce divenute irrevocabili e definendo sostanzialmente, con atto legislativo, l'esito di giudizi in corso.

Daria Perrone

⁴ C. cost. sent. n. 236/2009, in *Foro it.*, 2009, I, 2921.