

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri alla Corte Costituzionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19, recante: "Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo - 'Veneto cantiere veloce'", pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Veneto n. 88 del 2 luglio 2021.

Reg. Ric. N. 49/2021
CT 29652/2021 - Avv. Del Gaizo

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO

AI SENSI DELL'ART. 127 DELLA COSTITUZIONE

del **Presidente del Consiglio dei Ministri** (c.f. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, alla Via dei Portoghesi n. 12 (fax 0696514000 - PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

contro

la **Regione Veneto** (c.f. 80007580279), in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica *pro tempore*

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

dell'articolo 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19, recante: "*Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo - 'Veneto cantiere veloce'*", pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Veneto n. 88, del 2 luglio 2021.

* * * *

1.- La legge regionale della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19, recante "*Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo - 'Veneto cantiere veloce'*", ha, tra l'altro, apportato modifiche alla legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, recante "*Norme per l'assetto e l'uso del territorio*".

In particolare, l'articolo 7 della citata l.r. 19/2021 ha inserito in quest'ultima legge l'articolo 93-bis, intitolato "*Stato legittimo dell'immobile - Tolleranze*", disponendo quanto segue:

"1. In attuazione dell'articolo 9-bis, comma I-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, lo stato legittimo di immobili in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori di variazioni non essenziali risalenti ad epoca anteriore al 30 gennaio 1977, data di entrata in vigore della legge 10/1977 e dotati di certificato di abitabilità/agibilità, coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi.

2. Lo stato legittimo di immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967 è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente."

2.- Con deliberazione assunta nella seduta del 5 agosto 2021 il Consiglio dei ministri ha deciso di impugnare il predetto articolo 7 della l.r. 88/2021, il quale, pertanto, viene censurato per i seguenti

MOTIVI

I- ILLEGITTIMITA' DELL'ART. 7 L.R. VENETO N. 88 DEL 2021 PER VIOLAZIONE DELL'ART. 117, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE, CON RIFERIMENTO ALLA MATERIA "GOVERNO DEL TERRITORIO", IN RELAZIONE ALL'ARTICOLO 9-BIS, COMMA 1 BIS, del D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380.

3.- La norma della legge regionale impugnata stabilisce che sussiste lo stato legittimo con riguardo agli immobili dotati di certificato di abitabilità/agibilità, che presentino *"variazioni non essenziali"* rispetto al titolo abilitativo, risalenti ad epoca anteriore al 30 gennaio 1977 (data dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante norme per l'edificabilità dei suoli), ove essi risultino in proprietà o in disponibilità di soggetti che non siano stati autori delle difformità; nonché che il suddetto stato, con riguardo agli *"immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967"*, è attestato dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data *"e adeguatamente documentato"*, indipendentemente dall'efficacia del titolo abilitativo eventualmente rilasciato in epoca precedente.

Così statuendo, la disposizione in questione definisce un regime giuridico dello "stato legittimo" di un immobile diverso da quello delineato dal legislatore nazionale, come desumibile dall'art. 9-bis, comma 1 bis del D.P.R. 6.6.2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - di seguito anche "TUE")¹: in particolare (nonostante il riferimento a tale norma, contenuto nella legge regionale), essa attribuisce al certificato di abitabilità/agibilità la qualità di documento idoneo ad identificare il suddetto stato, laddove la norma statale attribuisce tale qualità al titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa; ovvero al titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare; ovvero, ancora, a eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Anche il secondo periodo del citato art. 9-bis, comma 1 bis, nel disciplinare la fattispecie residuale degli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio; prevede la possibilità di desumere lo "stato legittimo" degli stessi *"dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali"* (sottolineatura aggiunta).

4.- Nulla a che vedere con tale documentazione ha il certificato di agibilità/abitabilità, il cui rilascio è collegato a presupposti affatto diversi da quelli che presiedono al rilascio del titolo edilizio, non sovrapponibili a questi ultimi: infatti il titolo edilizio è finalizzato all'accertamento del rispetto delle norme edilizie e urbanistiche, mentre il certificato di abitabilità/agibilità ha la diversa funzione di accertare che l'immobile sia stato realizzato secondo le norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti; tanto che il suo rilascio, mirando semplicemente a garantire che l'edificio sia idoneo ad essere utilizzato per le destinazioni previste, non preclude, in linea generale, la successiva contestazione della difformità rispetto al titolo edilizio.

5.- L'interpretazione della norma statale sopra riportata è, del resto, confermata dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale l'art. 9-bis, comma 1 bis, *"non può interpretarsi se non nel senso che lo «stato legittimo dell'immobile» è quello riveniente dal «titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa», nonché, se a questo siano susseguiti ulteriori titoli abilitativi, dal titolo «che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali»;* con l'innovazione introdotta dall'art. 10, comma 1, lett. d, n. 2, del d.l. n.76/2020 (c.d. decreto semplificazioni), conv. in l. n. 120/2020, il legislatore ha inteso semplicemente chiarire che lo «stato legittimo dell'immobile» è quello corrispondente ai contenuti dei sottesi titoli abilitativi, relativi non solo alla sua originaria edificazione, ma anche alle sue successive vicende trasformative; non altro; perché, se altro il legislatore avesse inteso stabilire, e cioè se avesse ricollegato portata totalmente abilitante al titolo *«che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare»*, a prescindere dal relativo oggetto ..., avrebbe abbandonato il principio ordinamentale basilico di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, operante nel campo processuale, ma ragionevolmente esportabile anche nel campo dei procedimenti ampliativi della sfera giuridica dei privati e, soprattutto, avrebbe surrettiziamente introdotto una sorta di sanatoria implicita per tutti i manufatti assistiti da (qualsivoglia) titolo abilitativo, seppure non riferibile alla loro integrale consistenza e conformazione" (Tar Campania, Salerno, Sez. II, 31.5.2021, n. 1358).

6.- Alla luce della suddetta interpretazione emerge chiaramente la difformità dalle previsioni della legge statale della norma regionale impugnata con il presente ricorso, anche nella parte in cui, nel ritenere lo "stato legittimo" di immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967 attestabile dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, esclude l'efficacia dell'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente.

7.- La rilevata difformità della disciplina regionale in esame rispetto a quella del TUE, relativamente ai titoli attestanti lo stato legittimo degli edifici, rende evidente l'illegittimità costituzionale del citato art. 7 l.r. Veneto n. 19/2021 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento alla materia "governo del territorio".

Non vi è dubbio, infatti, che la disposizione recata nell'art. 9-bis, comma 1 bis, TUE, siccome contenente l'indicazione dei titoli e, in generale, degli elementi in base ai quali sia possibile individuare lo stato legittimo di un edificio, vale a dire la sua regolarità ovvero la sua abusività sul piano urbanistico, costituisca norma principio per la disciplina dell'attività edilizia, al cui rispetto deve informarsi l'esercizio della potestà legislativa regionale, ai sensi della norma costituzionale citata e degli artt. 1 e 2 dello stesso Testo unico.

Può, senz'altro, utilmente essere richiamato, al riguardo, l'orientamento espresso più volte dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 77 del 2021 (si v. anche la giurisprudenza in essa richiamata), allorché, con affermazione relativa al condono edilizio, ma pienamente estensibile alla fattispecie in esame, ha ribadito che nella materia in questione spettano alla legislazione statale *"le scelte di principio, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum, ossia la decisione sul se disporre un titolo abilitativo edilizio straordinario"*, esclusivamente nel rispetto delle quali compete alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale, poiché, come la stessa Corte ha rilevato, circa la possibilità che una legge regionale intervenga con una propria disciplina in materia, *"si tratta di scelta «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 t.u. edilizia, come sancito dall'art. 1 dello stesso» (sentenza n. 2 del 2019)"*.

Proprio nella citata pronuncia, del resto, sulla base dei principi sopra richiamati, la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, degli artt. 1 e 2 della l.r. Veneto n. 50/2019, anche nel rilievo che le disposizioni regionali menzionate, nell'introdurre un meccanismo di regolarizzazione degli abusi edilizi ampliativo di quello previsto dal legislatore nazionale, aveva altresì ammesso che tale regolarizzazione avvenisse attraverso il rilascio di un nuovo titolo abilitativo (conseguente alla presentazione della SCIA), diverso da quello originario stabilito dal legislatore statale.

A ben vedere la norma di legge regionale impugnata con il presente ricorso, singolarmente emanata a poca distanza dalla pubblicazione della sentenza della Corte, finisce anche col produrre - mediante il riferimento alla idoneità del certificato di abitabilità/agibilità ad attestare lo stato legittimo dell'immobile nei casi ivi considerati, ovvero mediante il riferimento all'assetto dell'edificio, con esclusione del titolo abilitativo, nell'ipotesi contemplata nel comma 2 - un effetto sostanzialmente analogo a quello censurato nella predetta pronuncia, consistente, in definitiva, nella regolarizzazione di situazioni non conformi alla vigente normativa urbanistica ed edilizia, facendo ricorso a titoli abilitativi non previsti dalla legge statale e comunque al di fuori dell'ambito di efficacia di questi ultimi.

II - ULTERIORE ILLEGITTIMITA' DELL'ART. 7 L.R. VENETO N. 88 DEL 2021 PER VIOLAZIONE DELL'ART. 117, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE, CON RIFERIMENTO ALLA MATERIA "GOVERNO DEL TERRITORIO", IN RELAZIONE ALL'ARTICOLO 9-BIS, COMMA 1 BIS, del D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380 - ILLEGITTIMITA' PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 117, PRIMO E SETTIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE.

8. Si aggiunga, infine, che, poiché dallo "stato legittimo" dell'edificio, dipende, anche ai fini del rilascio di nuovi titoli edilizi, la qualificazione dell'immobile preesistente in termini di regolarità o abusività, nell'introdurre parametri diversi da quelli previsti dalla legge statale per stabilire se un edificio è regolare o abusivo, la disposizione regionale impugnata introduce anche elementi di difformità della normativa urbanistica ed edilizia nel contesto considerato, rispetto alla disciplina vigente nelle altre parti del territorio nazionale, violando, perciò, anche sotto tale profilo, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riguardo alla materia del governo del territorio, nonché gli artt. 3 e 117, primo e settimo comma Cost.

* * * *

Pertanto, sulla base degli esposti motivi, si conclude perché, in accoglimento del presente ricorso, codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19.

* * * *

*

Unitamente all'originale del presente ricorso notificato sarà depositata copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 5 agosto 2021, con l'allegata relazione.

Roma, 31 agosto 2021

Il Vice Avvocato Generale dello Stato
Danilo Del Gaizo

¹ Art. 9-bis TUE Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili

1. Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.

1. bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.