

NOTA A SENTENZA TAR VENETO, sez.II, 19 giugno 2014, n.879

A cura di Francesco Vicenzoni nato a Verona il 6.12.1983 residente in Villafranca(VR) via Roma 11 Studio in Verona via del Pontiere 23 mail vicenzoni@leonieconti.it tel 0458008123 iscritto all'Albo degli Avvocati del Foro di Verona dal 7.1.2014.

La sentenza in commento decide una controversia relativa alla determinazione della sanzione dovuta per il ritardo nel versamento del contributo di costruzione. Nel caso, il privato aveva conseguito il p.c. per un intervento comprensivo di 11 unità residenziali, successivamente manifestando all'amministrazione -dapprima- la propria intenzione di presentare una variante, e -poi- effettivamente proponendola a distanza di tempo, per ottenere la riduzione del progetto assentito, con riduzione anche del contributo di costruzione. Nelle more della variante, l'amministrazione -a fronte dell'inosservanza dei termini di pagamento previsti dall'originario p.c.- provvedeva a sanzionare il ritardo ex art.81 l.r.61/85. Il privato insorgeva contro il provvedimento, ed il TAR decideva per l'abrogazione della norma regionale in quanto incompatibile con i principi fissati dalla legge statale.

L'inquadramento della normativa di riferimento richiede subito di rilevare come essa abbia conosciuto un processo di stratificazione di norme statali integrate dalla disciplina regionale. Il primo dato normativo che interessa si ha nella l.10/1977, che prevedeva (art.15) un doppio binario: da un lato, imponendo solo interessi di mora per un ritardo breve (fino a 30 giorni), e d'altro lato, stabilendo sanzioni variabili tra il doppio degli interessi per il ritardo fino a 60 giorni e l'aumento di 1/3 del contributo per ritardi più lunghi [1]. Questa più risalente disciplina è stata innovata dalla l.47/1985 che ha introdotto (art.3) un meccanismo sanzionatorio retto da aumenti

percentuali scaglionati [2] sulla variabile temporale del ritardo. Nel quadro di questa disciplina statale si veniva ad inserire la previsione di l.r.61/1985, la quale (art.81) da un lato, mutuava dalla l.10/1977 il doppio binario per cui al ritardo fino a 30 giorni conseguiva solo la corresponsione di interessi di mora, mentre al ritardo fino a 60 giorni si applicava la sanzione del doppio degli interessi legali; dall'altro lato, la norma regionale recepiva l'innovazione della l.47/1985, prevedendo l'aumento di 1/3 del contributo per ritardi fino a 120 giorni, l'aumento di 2/3 per ritardi fino a 180 giorni, l'aumento di 4/3 per ritardi fino a 240 giorni. Questo sistema di sanzioni regionali risultava coerente coi limiti strutturali e quantitativi posti dalla legge statale vigente al tempo della sua adozione, la quale fissava il limite massimo di aumento nel doppio del 100% del contributo. Tale coerenza si è mantenuta anche nel successivo passaggio al DPR 380/2001. Infatti, l'originario art.42 del TUE riproduceva sostanzialmente l'art.3 l.47/1985. I problemi di coordinamento tra la legge veneta e le norme statali si sono, invece, posti quando il TUE è stato innovato dalla l.448/2001. Infatti, la novella ha diminuito le percentuali di aumento delle sanzioni ed ha così incrinato gli equilibri tra le sanzioni regionali ed i limiti quantitativi di sanzione posti dalla norma statale. In particolare, con la riforma è divenuta incongrua la sanzione regionale pari a 4/3 del contributo di costruzione in quanto eccedente il limite di legge statale fissato nel doppio della (sopravvenuta) soglia del 40% del contributo. Infatti, la nuova formulazione dell'art.42 TUE prevede un sistema di repressione dei ritardi nel versamento del contributo di costruzione, tale per cui il contributo dovuto è aumentato del 10% per pagamenti nei 120 giorni successivi la scadenza, del 20% per pagamenti operati tra 121 e 180 giorni, del 40% per pagamenti operati tra 181 e 240 giorni, mentre oltre i 240 giorni il versamento si considera

omesso ed il comune provvede alla riscossione coattiva. La disciplina statale rinvia, poi, alla normativa regionale, riconoscendo (co.1) la competenza delle Regioni nel determinare la misura delle sanzioni, e stabilendo (co.6) che -solo in caso di inerzia regionale- siano da applicarsi le misure di cui al co.2 dell'art.42 TUE. Il combinato disposto dei co.1-6 dell'art.42 delinea i caratteri *suppletivo* e *cedevole* [3] della disciplina statale rispetto all'intervento regionale, fermi restandone i caratteri contenitivi e vincolanti delle determinazioni demandate alle Regioni. Infatti, l'ultimo inciso del co.1 dell'art.42 prevede che le Regioni determinano le sanzioni in misura non inferiore a quanto previsto dal presente articolo e non superiore al doppio. Il vincolo, così delineato, è stato riconosciuto di *duplice natura* [4] *quantitativa* e *strutturale*, venendo lasciata alle Regioni la determinazione sulla sola misura degli aumenti e dovendo esse rispettare sia la percentuale di maggiorazione collegata al ritardo sia la non cumulabilità delle misure sanzionatorie, come previste dalla disciplina statale. Il nuovo assetto dell'art.42 TUE è stato sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale, la quale [5] ha confermato la legittimità della norma in quanto essa non può essere ricondotta alla legislazione residuale della Regione, appartenendo alla materia del 'governo del territorio' che resta attribuita alla potestà legislativa concorrente dello Stato (per la determinazione dei principi) e delle Regioni (per la disciplina del dettaglio). In particolare, la Corte ha rilevato che il testo originario dell'art.42 TUE non eccedeva la determinazione di principi, sia quando imponeva una sanzione pecuniaria per il ritardo nel pagamento del contributo di costruzione, sia quando rinvia alla legge regionale la fissazione dell'importo, limitandosi ad individuare tre fasce di inadempimento (secondo la durata del ritardo) e fissando (per ciascuna di esse) l'ammontare minimo e massimo. Sulla scorta di ciò, la Consulta ha

concluso che anche la nuova versione dell'art.42 continua ad esprimere principi, avendo reso solo più angusto rispetto al passato l'ambito entro il quale la legge regionale determina la misura delle sanzioni. Dal quadro normativo delineato emerge il problema dell'applicazione di una disciplina frastagliata. In particolare, l'operatore del diritto deve confrontarsi con il problema della determinazione della misura della sanzione concretamente applicabile nel caso di ritardi nel pagamento del contributo di costruzione che si protraggano tra 181 e 240 giorni. Per tale fattispecie la normativa veneta prevede un aumento (di 4/3) del contributo di costruzione che eccede il limite (del doppio del 40%) introdotto dalla legge statale sopravvenuta (l.448/2001). La soluzione del problema pratico-amministrativo giunge, così, a lambire alcuni principi fondamentali della gerarchia delle fonti, investendo il tema delle relazioni tra legislazione statale-quadro e leggi regionali di dettaglio, nelle materie di legislazione concorrente. Tema, questo, che è stato percorso da due diverse soluzioni interpretative. Secondo un primo orientamento, cui la sentenza in commento mostra di aderire, nelle materie di legislazione concorrente, il contrasto tra norme regionali di dettaglio e norme statali di principio -anche sopravvenute- dovrebbe determinare l'abrogazione delle norme regionali incompatibili con la nuova disciplina-quadro di fonte statale. Il fulcro di tale tesi è rappresentato dall'art.10 della l.62/1953 a mente del quale le norme statali che modificano i principi nelle materie di legislazione concorrente abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. Nel caso in commento il TAR intravede tutti i presupposti per dare applicazione alla norma citata. In primo luogo, la fattispecie rientra in una materia (il 'governo del territorio') di potestà legislativa concorrente. Perciò al legislatore statale è demandata la disciplina di cornice da integrarsi con una disciplina di dettaglio

demandata al legislatore regionale. In secondo luogo, nella fattispecie emerge il contrasto tra la norma statale sopravvenuta (l.448/2001 art.27 co.17), e la norma regionale di dettaglio (l.r.61/85 art.81), laddove la norma statale è già stata ritenuta dalla Consulta espressione di principi, e quindi rispettosa dei limiti di riparto del potere legislativo. Tutti questi elementi depongono a favore dell'applicazione della l.62/1953, con conseguente abrogazione dell'art.81 della l.r.61/85 nella parte in cui risulta incompatibile con la nuova disciplina di principio introdotta dalla legge statale sopravvenuta. L'effetto di questa abrogazione verrebbe, peraltro, a determinare il completo travolgimento della norma regionale, nel senso che -esclusa la sanzione dei 4/3 del contributo di costruzione- la misura della sanzione resterebbe quella (del 40% del contributo) prevista dall'art.42 TUE, dato il carattere cedevole ma anche suppletivo della disciplina statale. Tale soluzione è stata accolta dalla giurisprudenza del TAR Veneto che (in un proprio precedente [6] richiamato dalla sentenza in commento) ha rilevato come l'incompatibilità tra la misura della sanzione di legge statale e quella di norma regionale non può risolversi -in via interpretativa- riconducendo la misura della sanzione di previsione regionale al limite massimo (del doppio del 40%) consentito dall'art.42 TUE. L'adesione a tale tesi significa, pertanto, ritenere abrogato l'art.81 l.r.61/85 nella parte in cui è incompatibile con la norma statale sopravvenuta (art.27 co.17 l.448/2001), e significa altresì ritenere che tale abrogazione operi ex tunc fin dall'entrata in vigore della nuova disciplina statale di principio. Dal che discende che, nelle more di un nuovo intervento legislativo regionale, la materia resta disciplinata esclusivamente dalla legge statale secondo l'espressa previsione dell'art.42 co.6 TUE.

La tesi sin qui descritta è contrastata da un diversa soluzione interpretativa. Secondo la diversa ricostruzione delle relazioni tra legislazione statale-quadro e leggi regionali di dettaglio, nei casi di cui alla presente analisi si dovrebbe parlare non di 'abrogazione' bensì di 'illegittimità costituzionale sopravvenuta' [7] delle norme regionali incompatibili con i nuovi principi della materia dettati dalla legge statale successiva. Sul punto, occorre premettere che non tutti gli interpreti che accedono alla tesi dell'illegittimità costituzionale sopravvenuta, vi aderiscono alle stesse condizioni. Infatti, si differenziano le posizioni di chi [8] è *tout court* contrario all'immediata forza abrogativa delle disposizioni di principio statali rispetto alle disposizioni di dettaglio regionali incompatibili con le prime, e chi [9] ammette, invece, l'abrogazione quando le norme statali pongano disposizioni di dettaglio, lasciando operare l'illegittimità solo quando le norme statali di principio non siano auto-applicative. In ogni caso, la tesi ora in esame comporta che il contrasto tra leggi statali di principio e leggi regionali preesistenti non conduce (o, quantomeno, non conduce sempre) all'abrogazione delle seconde, bensì ne determina l'invalidità sopravvenuta, col conseguente obbligo per le Regioni di rimuoverle. Il dato è rilevante perché l'invalidità sopravvenuta, a dispetto dell'abrogazione, consentirebbe la perdurante applicazione delle norme regionali di dettaglio -pur incompatibili con le sopravvenute leggi statali di principio- fino alla loro rimozione ad opera delle Regioni o alla loro dichiarazione d'incostituzionalità ad opera della Consulta. Si perviene, allora, alla soluzione *tout court* contraria al riconoscimento della forza abrogativa delle norme di principio statali rispetto alle norme regionali di dettaglio con esse incompatibili, se, muovendo dalle basi costituzionali della gerarchia tra fonti, si considera che la l. 62/1953 è una legge ordinaria, perciò

insuscettibile di esprimere forza cogente nei confronti di leggi pari-grado, le quali potranno discostarsi da essa [10]. Da qui, gli artefici della tesi in esame desumono che -secondo il principio *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*- l'art.10 della l.62/1953 non sia applicabile automaticamente alle leggi dalle quali non sia espressamente richiamato [11]. Sgombrato così il campo dall'equivoco dell'applicazione della l.62/1953, non espressamente rinviata dalla disciplina statale oggetto del presente esame, la relazione tra la norma statale-quadro e la norma regionale di dettaglio potrebbe seguire la dinamica dell'illegittimità costituzionale sopravvenuta.

Si ritiene che il presente lavoro possa avviarsi verso una conclusione dopo aver evidenziato che il nodo da sciogliere, per cercare di risolvere la problematica oggetto di esame, si rintraccia nell'interpretazione di una norma che è solo apparentemente lontana dal tema della sanzione per ritardo nel pagamento del contributo di costruzione. Infatti, se si ritiene che l'art.10 della l.62/1953 sia insuscettibile di esprimere forza cogente su leggi pari-grado che non lo richiamino espressamente, si dovrebbe concludere per la non applicabilità dello stesso alla fattispecie in analisi, cosicché - esclusa l'abrogazione- la relazione tra la norma statale-quadro e la norma regionale di dettaglio potrebbe seguire la dinamica dell'illegittimità costituzionale sopravvenuta. Accogliendo tale tesi si potrebbe, in ultima analisi, continuare a fare applicazione dell'art.81 della l.r.61/1985, in quanto tale norma risulterebbe ad oggi mai abrogata, pur essendo afflitta da illegittimità costituzionale -determinata dal contrasto con la legge statale sopravvenuta-. In proposito, si deve rilevare che, secondo la tesi dell'invalidità sopravvenuta, la norma regionale di dettaglio viziata da incompatibilità con la norma statale di principio sopravvenuta, potrebbe essere rimossa solo da una nuova legge regionale adeguatrice

o da una sentenza della Consulta che ne dichiari l'incostituzionalità. Tale tesi potrebbe, tuttavia, restare confutata qualora si accedesse all'orientamento giurisprudenziale [12] che qualifica quello dell'art.10 della l.62/1953 un principio generale, perciò applicabile a prescindere da un espresso rinvio. In aggiunta, si tenga presente che la tesi condivisa da autorevoli interpreti [13], secondo cui ad essere limitata dai principi statali è la competenza regionale per cui il mutamento dei principi comporta un nuovo limite che potrà determinare al più l'illegittimità sopravvenuta, reca in sé il grave rischio che le leggi statali di principio restino paralizzate dall'inerzia della legislazione regionale adeguatrice della normativa di dettaglio rispetto i principi sopravvenuti. Per scongiurare il rischio, in ossequio ad una rigorosa interpretazione (letterale e sistematica) del dato normativo, si ritiene di poter aderire alla prima delle due tesi delineate. Infatti, come affermato dal Supremo Giudice amministrativo [14], possono ritenersi abrogate le norme delle Regioni a statuto ordinario configgenti con le leggi statali che modificano i principi in materie di legislazione concorrente, dal momento che fino all'adeguamento delle prime rispetto le seconde sono destinate a prevalere le leggi statali. Questa soluzione risulta confermata sia dal dato (letterale) per cui l'art.10 della l.62/1953 non è mai stato abrogato esplicitamente dalla l.131/2003 (art.10 co.9-10), sia dal dato (sistematico) per cui la stessa l.131/2003 ha espressamente disposto l'abrogazione di altre norme della legge Scelba, senza includere tra le abrogazioni l'art.10 in discorso, che quindi non può ritenersi nemmeno implicitamente abrogato. In conclusione, occorre rilevare che -anche aderendo alla tesi che ammette l'abrogazione quando le norme statali pongano disposizioni di dettaglio, lasciando operare l'illegittimità costituzionale sopravvenuta quando le norme statali non siano autoapplicative- si

dovrebbe tener conto del fatto che l'art.42 TUE risulta auto-applicativo in quanto reca una disciplina di dettaglio suppletiva e cedevole. A giudizio di chi scrive, la ragione decisiva per l'adesione alla tesi dell'abrogazione si può individuare nell'immediata garanzia che tale tesi assicura al cittadino, giacché -secondo l'insegnamento della Consulta [15]- il controllo sulla vigenza di una norma spetta al Giudice comune e precede ogni valutazione sulla legittimità costituzionale della medesima norma. Cosicché il rilievo dell'avvenuta abrogazione della norma che il Giudice è chiamato ad applicare nel giudizio pendente innanzi a sé, inibisce al Giudice stesso ogni valutazione sulla legittimità costituzionale della medesima norma.

NOTE:

[1] PAGANO Le nuove sanzioni urbanistico-edilizie ed il condono dei vecchi abusi edilizi 85, 96

[2] L'art.3 l.47/1985 prevedeva per pagamenti nei 120 giorni successivi la scadenza l'aumento del 20% del contributo, per pagamenti da 121 a 180 giorni l'aumento del 50%, per pagamenti da 181 a 240 giorni l'aumento del 100%

[3] SCIARABBA Articolo 42, in Commentario Ferrara-Ferrari, 457

[4] BUIANI Articolo 42, in Sandulli (a cura di) Testo Unico dell'Edilizia, 2004, 484

[5] Corte Costituzionale sent.24.12.2003 n.362

[6] TAR Veneto sez.II sent.9.5.2012 n.648

[7] D'ATENA Legge regionale (e provinciale) in Enc. Dir. XXIII, Milano, 1973, 988; PAOLETTI In tema di abrogazione nei rapporti tra leggi cornice e leggi regionali, in Giur. Cost., 1994, 2246; MODUGNO Fonti del diritto (gerarchia delle), in Enc. Dir., Aggiornamenti I, Milano, 1997, 567 ss

[8] D'ATENA Legge regionale in Enc. Dir. XXIII, Milano, 1973, 988

- [9] PAOLETTI In tema di abrogazione nei rapporti tra leggi cornice e leggi regionali, in Giur. Cost., 1994, 2246
- [10] GALEOTTI Osservazioni sulla legge regionale come specie della legge in senso tecnico, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1957, 110 nt.52
- [11] PALADIN Diritto Regionale, Padova, 1985, 107, nt.71
- [12] Tribunale di Venezia sez.III sent.19.2.2008 e TAR Veneto sez.II sent.21.4.2005 n.1735 in Riv. amm. reg. Veneto 2005, 137
- [13] CHIOLA Audizione del Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti al Senato sulla revisione del Titolo V parte II della Costituzione, dal sito istituzionale dell'Associazione
- [14] Consiglio di Stato Ad. Plen. 7.4.2008 n.2. Nello stesso senso TAR Veneto sez.III sent.28.11.2011 n.1786 in Foro amm. TAR 201, 11, 3444
- [15] Corte Costituzionale sent.21.6.2007 n.223