

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2025

Data: 3 giugno 2025

Le norme di riforma economico-sociale nell'annullamento di titoli edilizi: il caso delle Province autonome*

di **Vincenzo Desantis** – *Collaboratore di Ricerca e Docente a contratto della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento*

TITLE: *Fundamental socio-economic provisions in the construction discipline – The Autonomous Province's case.*

ABSTRACT: Con la sentenza n. 22/2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 gennaio 2022 per violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e, segnatamente, per violazione delle fondamentali norme di riforma economico-sociale espresse dagli artt. 36 e 38 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. La pronuncia analizza il riparto di competenze tra Stato e Province autonome in materia di edilizia e offre molte utili riflessioni per poter navigare il futuro dibattito della materia.

With the judgement no. 22/2025, the Constitutional Court declared the constitutional illegitimacy of art. 4, paragraph 10, of the law of the Autonomous Province of Bolzano dated 10 January 2022 for violation of arts. 4 and 8 of Presidential Decree no. 670 of 31 August 1972 and, in particular, for violation of the fundamental economic-social reform provisions pursuant to arts. 36

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

and 38 of Presidential Decree no. 380 of 6 June 2001. The ruling analyses the division of competences between the State and the autonomous Provinces in matters of construction and offers many useful reflections for the future debate on the matter.

KEYWORDS: Autonomous Province of Bozen; Construction Discipline; Fundamental socio-economic provisions; Violations Fiscalization; Legislative Competences; Provincia autonoma di Bolzano; edilizia; fondamentali norme di riforma economico-sociale; fiscalizzazione; violazione

SOMMARIO: 1. Ambientamento: estremi e coordinate tematiche della sentenza. – 2. L'intervento normativo censurato – *focus*. – 3. La competenza in materia edilizia e le questioni connesse. – 4. Confermare l'autonomia, riducendola – un giusto esito “paradossale”.

1. Ambientamento: estremi e coordinate tematiche della sentenza

Con la sent. n. 22/2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 gennaio 2022, n. 1 (*Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022*) per violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*).

La pronuncia definisce un giudizio in via principale, introdotto con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 marzo 2022 e presenta molteplici profili di interesse, sia per ciò che concerne la rispettiva estensione delle competenze legislative di Stato e Province autonome nella materia dell'edilizia, sia perché offre, per parte sua, nuove e interessanti argomentazioni per individuare e circoscrivere il sempre dibattuto limite delle fondamentali norme di riforma economico-sociale della Repubblica¹: una clausola nota e necessaria, ma di ampio respiro e a

¹ Per una prima ed essenziale bibliografia sul punto si rinvia, tra gli altri, a A. Ferrara, G.M. Salerno (a cura di), *Le nuove norme di specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003 e, in particolare, a L. Cassetti, *La potestà legislativa regionale tra autonomie speciali in trasformazione, competenze esclusive e nuove forme di specialità*, p. 81 e ss.; E. Gianfrancesco, *Corsi e ricorsi storici nella giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali di riforma economico-sociale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2017, 3051; G. Moschella, *Autonomia e specialità regionale e le norme di “riforma economico-sociale” in materia di ambiente e paesaggio*, in G. Corso, F.G. Scoca, A. Ruggeri, G. Verde, *Scritti in onore di Maria Immordino*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 2521; L. Lorello, *La potestà legislativa esclusiva della Regione Sicilia ed il limite delle norme fondamentali di riforma*

vocazione spesso assorbente e che costituisce, frequentemente, lo spartiacque attraverso il quale il Giudice costituzionale riconduce “a sistema” il complesso frastuono delle reciproche rivendicazioni di Stato e Autonomie regionali.

2. L'intervento normativo censurato – *focus*

Originata nell'ambito della legislazione territoriale in materia di edilizia, l'impugnazione promossa dal Governo aveva ad oggetto una parte della disciplina provinciale collegata alla legge di stabilità 2022, che, intervenendo su profili già da tempo regolati in via parzialmente differenziata dalla normativa provinciale, segnatamente la sanatoria e la comminazione di sanzioni per l'esecuzione di interventi edilizi realizzati in base a un titolo abilitativo poi annullato, sostituiva in via integrale l'art. 94 della l. della Provincia autonoma di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (*Territorio e paesaggio*)².

In particolare, il comma 10 della legge impugnata, dettando il disposto del nuovo comma 1 dell'art. 94 della legge novellata, statuiva che, qualora, in base a motivata valutazione, non risultasse possibile rimuovere i vizi delle procedure amministrative che avessero determinato l'annullamento di un titolo edilizio abilitativo o ripristinare il precedente stato dei luoghi a seguito dell'annullamento, l'autorità preposta alla vigilanza in materia avrebbe applicato al destinatario del provvedimento annullato una sanzione *pecuniaria*, “anche in considerazione dell'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle *attività legittimamente espletate* – corsivo aggiunto” e “tenuto conto del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio”³.

economico sociale. I recenti sviluppi nella giurisprudenza costituzionale, in G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità. Atti del Seminario di Palermo. 28-29 maggio 1998*, 369. Per una giurisprudenza essenziale sulle già citate norme di riforma, si rinvia, invece, tra le altre, alle sentt. nn. 23 del 2023, 245 e n. 2 del 2021, 125 del 2017, 49 del 2016 e 309 del 2011 (richiamate, con eccezione della prima, proprio dalla Corte. Al riguardo, v. punto 1.3 del *Ritenuto in fatto*).

² Art. 94 (Interventi eseguiti in base a titolo abilitativo annullato).

³ Testualmente, la norma annullata recitava: « *In caso di annullamento del titolo abilitativo, qualora in base a motivata valutazione non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o il ripristino dello stato dei luoghi, anche in considerazione dell'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate, l'autorità preposta alla vigilanza applica una sanzione pecuniaria, tenuto conto del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio. L'ammontare della sanzione pecuniaria varia in ragione della gravità degli abusi da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione, determinato ai sensi dell'articolo*

Sempre ai sensi del nuovo co. 1, la determinazione della sanzione pecuniaria sarebbe stata calcolata in misura variabile, in base alla gravità degli abusi, potendo oscillare tra le 0,8 e le 2,5 volte l'importo del costo di costruzione⁴, con ciò disponendo una disciplina meno afflittiva rispetto alla sua omologa nazionale anche per ciò che concerneva la liquidazione del dovuto.

Ancora, il prosieguo del co. 10, nel dettare la disciplina dei nuovi commi 2 e 3 della legge novellata, statuiva, rispettivamente, che: qualora, al momento dell'irrogazione della sanzione o, in caso di rateizzazione della stessa ex co. 5, prima del versamento della sua ultima rata, le opere realizzate fossero state frattanto rese legittime dallo *ius superveniens*, l'autorità preposta all'applicazione delle sanzioni edilizie avrebbe potuto ridurre la sanzione irrogata in ragione delle somme già versate, se del caso anche restituendo l'eccesso⁵; che l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata, anche nel caso di riduzione, avrebbe determinato la sanatoria ex art. 95⁶.

La disciplina introdotta, avallando la pretesa di specialità e la rivendicata capacità di differenziazione della normativa autonoma della Provincia in materia edilizia, sembrava poter ulteriormente consolidare la percepita signoria di questo ente territoriale nella determinazione delle sanzioni in materia edilizia, modificando, in senso meno afflittivo, la disciplina prevista per le ipotesi di interventi eseguiti in base a titoli abilitativi annullati.

L'operazione normativa in parola è stata, però, radicalmente avversata dalle argomentazioni avanzate dal ricorso governativo in quanto la legge impugnata, derogando alla disciplina degli artt.

80. Ove non sia possibile determinare il costo di costruzione, la sanzione è calcolata in relazione all'importo delle opere eseguite, determinato in base all'elenco prezzi informativi opere civili della Provincia».

⁴ La Corte definirà questo criterio di calcolo *eccentrico*. Cfr. punto 5.1, III par. del *Considerato in diritto*, dove si legge: «Inoltre, la medesima disposizione provinciale nel riferirsi al costo di costruzione dell'opera anziché al suo valore venale, va ad incidere su un elemento essenziale della stessa fattispecie sanante, il cui effetto si produce, appunto, solo con l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata. La determinazione di quest'ultima, dunque, non è affatto "indifferente" rispetto alla cornice dei limiti alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano. Ciò tanto più alla luce del fatto che il legislatore provinciale introduce altresì un ancora più eccentrico (per quanto appena detto) meccanismo di graduazione della sanzione medesima (da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione), in funzione della gravità del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio».

⁵ Testualmente, il co. 2 recitava: «Nel caso in cui, al momento dell'irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 1 o prima del versamento dell'ultima rata di cui al comma 5, le opere eseguite in base al titolo annullato risultino conformi al quadro normativo e alle previsioni urbanistiche a tale momento vigenti, l'autorità preposta alla vigilanza dispone la riduzione della sanzione pecuniaria di cui al comma 1, commisurandola alla durata dell'abuso, e la restituzione senza interessi delle somme eventualmente versate in eccesso. La sanzione ridotta non potrà comunque essere inferiore a quella di cui all'articolo 95, comma 3».

⁶ Simmetricamente, si riporta anche il testo del nuovo co. 3 (introdotta dal co. 10 della legge censurata): «L'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata, anche nella misura ridotta di cui al comma 2, produce i medesimi effetti dell'accertamento di conformità di cui all'articolo 95».

36 e 38 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* – Testo A), avrebbe alterato «in modo sostanziale la *ratio* sottesa all'impianto sanzionatorio del Testo unico dell'edilizia»⁷, integrando o uno sconfinamento di competenze rispetto ai principi della legislazione statale (in base al paradigma della legislazione in materia concorrente) o, “in ogni caso”, una violazione delle già citate fondamentali norme di riforma economico-sociale della Repubblica, che imporrebbero, come è noto, esigenze di uniformità su tutto il territorio nazionale.

Come si può notare, l'intreccio di temi e questioni coinvolto dalla sentenza, già molto ricco e complesso, si articola su più profili, ciascuno dei quali sembra meritare approfondimento.

Procedendo per gradi, il primo di questi sembra costituito dalla formula con la quale il legislatore provinciale ha “imbandito” la deroga alla disciplina nazionale, paventando, in modo abbastanza singolare, l'esigenza di operare un contemperamento tra la previsione legislativa che prescriveva l'inflizione di una sanzione per il caso dell'annullamento di un titolo edilizio e l'esigenza di salvaguardare – sembra di capire – alcune attività ritenute non travolgibili dall'annullamento del titolo e *medio tempore* compiute, qui definite *legittimamente espletate*⁸.

Il tenore letterale della disposizione in parola sembra essere interessante perché la scelta, anche terminologica, di riferirsi ad attività espletate *legittimamente* nell'ambito di una norma protesa a disciplinare la situazione che consegue all'accertamento di un illecito può sembrare disorientante e, in particolare, può esserlo perché una tale compresenza di elementi potrebbe quasi lasciare intendere che l'illegittimità del titolo abilitativo sia una condizione che si estrinsechi nei termini di una fattispecie a formazione progressiva, presentando sia elementi di legittimità che elementi di

⁷ Cfr. punto 1.2 del *Ritenuto in fatto*.

⁸ Con la legge censurata, la Provincia autonoma di Bolzano è intervenuta legislativamente al fine di porre rimedio alle problematiche vicende connesse alla costruzione e all'ampliamento del Twenty, il centro commerciale di Bolzano (l'emendamento che introduce le disposizioni censurate è, infatti, anche conosciuto come *lex Twenty*). L'intervento, già impugnato dal governo Draghi (il ricorso non è mai stato ritirato) si colloca a valle di una complessa vicenda giudiziaria, che, tra giudice ordinario e giudice amministrativo, ha condotto sia all'accertamento dell'illegittimità della procedura di individuazione del sito dove realizzare il centro di interesse provinciale, sia a quello della concessione edilizia per il suo ampliamento. Per maggiori informazioni si v., tra gli altri, F. Gobbato, *La Consulta bocchia la Lex Twenty. La Corte costituzionale si è pronunciata ieri (6 marzo) sul ricorso presentato dall'allora Governo Draghi. “Le autonomie devono seguire le regole nazionali”*, in *Salto Cronaca* del 7 marzo 2025.

illegittimità e che questi ultimi, non in ogni caso, *assorbono o travolgono* quanto ci possa essere di *salvabile*, perché legittimo, di un provvedimento viziato.

Tale prospettiva appare, però, di tutta evidenza, *sui generis*, perché, ingenerando il sospetto che possa ravvisarsi una parziale *legittimità* anche nell'illecito, rafforza, più gravemente, anche l'idea dell'esistenza di un *favor* nei confronti di coloro che agiscano in base a titoli annullati e rischia di svilire, almeno parzialmente, il disvalore desumibile dall'accertamento che attesti che determinate attività si sono effettivamente svolte in base a un titolo illegittimo.

L'illegittimità delle attività svolte, se ravvisata e accertata da un giudice, non può, d'altronde, che ritenersi sussistente fin dall'inizio delle operazioni che la riguardino; non si determina per il solo intervento dell'annullamento ed è, in ogni caso, aggravata se il suo manifestarsi avviene in maniera "corale", inserendosi, cioè, in un sistema di "sconti" e affievolimenti del rigore delle risposte sanzionatorie che concorra a realizzare un implicito corredo di scappatoie per il caso di violazioni comunque accertate.

Al netto di questo aspetto, sono, però, anche altri (e, forse, più seri) i dubbi che sollevava la lettura della disciplina impugnata, e ciò sia per la sua appena ricordata sistematica valenza assolutoria e derogatoria, sia per alcuni degli effetti applicativi e pratici che sarebbero derivati dalla sua permanenza in vigore. Sotto questo particolare aspetto, non sembra, ad esempio trascurabile, il rilievo, puntualmente sollevato dall'Avvocatura dello Stato e richiamato dalla sentenza⁹, secondo cui l'applicazione del nuovo regime avrebbe introdotto una nuova ipotesi di sanatoria per l'attività edilizia svolta in base a titoli illegittimi (operazione, questa, già di per sé delicata), costringendo, inoltre, la sanzione reale della rimessione in pristino dei luoghi, prevista come opzione di *default* dall'ordinamento, a un ambito applicativo marginale.

Questa opzione, niente affatto neutra in ragione della sua portata innovativa, recava, infatti, con sé, profonde differenziazioni su base territoriale del regime applicabile a situazioni *eguali*¹⁰. In aggiunta, nel predisporre una deroga – un'eccezione neanche particolarmente assistita da elementi che potessero rassicurarne l'opportunità di introduzione – la novella sembrava poter favorire chi

⁹ Cfr. punto 1.2, par. II, *Ritenuto in fatto*.

¹⁰ Il riferimento, implicito ma chiaro, corre al principio di ragionevolezza. Per una bibliografia essenziale sul punto, v. R. Bin, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in L. Carlassare (a cura di), *Corte costituzionale e principio di eguaglianza. Atti del convegno in ricordo di Livio Paladin*, Padova, Cedam, 2001, 159; A. Anzon, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991; G. Scaccia, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in *Nova Juris Interpretatio*, 2007, 287; L. Paladin, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. I, 1997, 889.

potesse più facilmente sobbarcarsi il costo delle sanzioni¹¹, perché, “fiscalizzando” l’illecito, poteva rendere possibile sanare la propria posizione di illegittimità, pagando.

Questi e altri aspetti, rendendo necessario accertare la legittimità di una differenziazione in tal senso, ponevano, *ictu oculi*, il problema di definire l’estensione delle competenze legislative nel riparto di potestà tra Stato e Autonomie e richiedevano che fosse chiarito *se* una disciplina con queste caratteristiche potesse lecitamente “affrancarsi” dal regime nazionale, anche in caso di sussistenza di una potestà primaria delle Province autonome sulla materia.

Prendendo posizione su entrambi gli aspetti, la sentenza chiarisce i confini delle singole attribuzioni e si rivela, a un tratto, sia una buona che una cattiva notizia per l’autonomia provinciale: un esito quasi “paradossale”, del quale si proverà a dire di più nel prosieguo.

3. La competenza in materia di edilizia e le questioni connesse

Come si è avuto modo di accennare, il giudizio intercetta, in primo luogo, una questione di competenze, di tant’è che il ricorso promosso dal Governo assume, in via principale, che la Provincia autonoma di Bolzano sarebbe priva della potestà normativa primaria nella materia delle sanzioni per gli illeciti edilizi, in ragione del fatto che l’art. 8 dello Statuto autonomo accorderebbe alla competenza legislativa primaria delle Province autonome le sole materie dell’urbanistica e dei piani regolatori (numero 5), dell’edilizia *comunque sovvenzionata* (numero 10) e dell’edilizia *scolastica* (numero 28) e non la materia di edilizia *in generale*¹².

La posizione in oggetto, apparentemente sostenuta in ragione di un’interpretazione letterale molto restrittiva, non sembra, però, cogliere particolarmente nel segno.

In particolare la stessa, adombrando la lettura secondo cui lo Statuto non si sarebbe diffuso in specificazioni di sorta riguardanti l’edilizia (in un caso *comunque sovvenzionata*, in un altro solo *scolastica*) qualora legislatore avesse inteso assegnare alle Province autonome una *piena* competenza in materia e non già una potestà limitata (*ubi lex voluit, dixit*), finisce per affermare che le Province non avrebbero competenza primaria in quest’ambito, residuando loro una ridotta potestà

¹¹ Questo aspetto è in nuce nelle motivazioni della Corte. Sul punto, v. punto 5, *Considerato in diritto*.

¹² Cfr. punto 1.3, *Ritenuto in fatto*.

legislativa statutaria, arricchita, mediante l'applicazione della clausola di maggior favore, alla materia concorrente del *governo del territorio*, ex art. 117, co. 3¹³.

Molto più interessanti si presentano, invece, la già richiamata questione del contrasto della disciplina impugnata con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, norme al cui rispetto sarebbe, come è noto, tenuta anche la stessa Provincia autonoma di Bolzano (e, in generale, qualunque autonomia speciale), e quella, in parte collegata alla prima, della difformità che la normativa provinciale realizzerebbe nella fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni connesse al godimento dei diritti.

Proprio con riguardo a questi ultimi due aspetti, la pronuncia in commento, senza sottovalutare la difficoltà insita nel definire cosa sia assolutamente necessario rendere oggetto di uniformazione sul piano nazionale e cosa, davvero, possa ritenersi immune da tale necessità, ragiona sull'opportunità di una necessaria omologazione delle sanzioni, chiedendosi, sotto traccia, se sia effettivamente legittimo che uno stesso comportamento sia punito in modo più o meno grave sul territorio di uno Stato, a seconda della latitudine alla quale è commesso.

In questo senso, molti sono gli elementi di rilievo critico affrontati. Il primo, attinente alla legittimità della diversificazione, è quello dell'argomentazione, sostenuta da parte resistente, secondo cui le Province autonome sarebbero abilitate, in base a un assetto normativo risalente e consolidato e in ragione della tutela delle minoranze linguistiche sul loro territorio, a potersi discostare dalla normativa statale, esercitando la competenza primaria in materia e adeguando la propria legislazione alle scelte già effettuate dagli ordinamenti austriaco e tedesco¹⁴.

Il secondo, sempre evidenziato dalla difesa provinciale, sembra essere quello per cui, in asserita applicazione del principio di proporzionalità, dovrebbe ritenersi preferibile una soluzione normativa che, come la normativa censurata e annullata, permettesse di predisporre un regime meno afflittivo di quello generale, viste le situazioni concrete¹⁵.

Il terzo, e ultimo, sarebbe quello per cui, mentre l'opportunità di prevedere una sanzione ricadrebbe nello spettro delle fondamentali norme di riforma economico-sociale e costituirebbe, perciò, un ambito di intervento sottratto alla "signoria differenziante" della legislazione provinciale,

¹³ In ragione di questa interpretazione, il ricorso governativo adduce che la normativa provinciale non potrebbe discostarsi dai fondamentali principi della legislazione statale, secondo lo schema della legislazione concorrente.

¹⁴ Cfr. punto 2.1 del *Ritenuto in fatto*.

¹⁵ *Ibidem*, ult. par.

l'aspetto delle determinazioni delle sanzioni costituirebbe, invece, l'oggetto di un'altra materia di intervento legislativo: una materia che, contrariamente al primo, potrebbe conoscere differenziazioni, perché integrante un aspetto di dettaglio¹⁶.

In modo molto interessante, nessuno dei rilievi "pretensivi" qui avanzati nella discussione è, però, accolto dalla Corte e questa è, forse, anche la ragione per cui la sentenza, pure intervenendo su un ambito molto complesso, riesce a farsi apprezzare, oltre che per la chiarezza delle sue argomentazioni, anche per l'equilibrio che potrebbe aver, *pro futuro*, instaurato tra gli interessi, in questo campo, astrattamente coinvolti.

Rileggendo le argomentazioni della Corte, il carattere di fondamentali norme di riforma economico-sociale delle disposizioni derogate dalla normativa provinciale è, infatti, convincentemente rimarcato, ma la pronuncia, oltre che rilevante per la definizione dei criteri per la loro individuazione (per cui v. *infra*), costituisce anche un interessante oggetto di studio per le argomentazioni e gli elementi più sotto traccia che sembrano potersi desumere.

Tra questi, tre, sono, forse, quelli più interessanti.

In primo luogo, sembra potersi desumere che la determinazione dell'importo di una sanzione non sia un elemento che possa, pacificamente e senza conseguenze, "scorporarsi" dalla disciplina che regoli, in via generale, l'avvenuto annullamento di un titolo illegittimo e quanto appena detto sembra tanto più vero quanto più si pensi che ogni norma di riforma economico-sociale che preveda sanzioni potrebbe essere facilmente svuotata nella sua portata (e nella sua cruciale *missione* riformatrice) se ogni Autonomia a ciò abilitata potesse liberamente calibrarne la misura delle correlative sanzioni, per il caso di violazione¹⁷.

¹⁶ V. punto 2.3 del *Ritenuto in fatto*. Così argomentando, il principio inderogabile e norma fondamentale rilevante in materia andrebbe ricostruito nel senso che l'abusività sopravvenuta comporti l'irrogazione di una sanzione, senza, però, estendersi anche ai profili sulla determinazione della stessa. Sul punto, v. i particolare, par. I, dove si legge: «(...) *Da tale complesso normativo si ricaverebbe che la norma fondamentale vincolante per la legislazione provinciale sia quella per cui, a fronte di una abusività «sopravvenuta» (vale a dire, ingenerata dall'annullamento del titolo edilizio), l'amministrazione è tenuta ad applicare una sanzione pecuniaria ove la riduzione in pristino non sia possibile. Spetterebbe, invece, alla Provincia autonoma graduare la sanzione rispetto alla gravità dell'abuso, tenuto conto del danno urbanistico arrecato e del legittimo affidamento riposto sul titolo poi annullato*».

¹⁷ Tra gli altri luoghi testuali, sembra deporre in questo senso il punto 4.3 del *Considerato in diritto*, secondo cui: «Nell'impianto sanzionatorio del t.u. edilizia, gli artt. 36 e 38 devono dunque essere letti congiuntamente, non solo perché, per volontà del legislatore, il pagamento integrale della sanzione pecuniaria prevista dalla seconda disposizione ha la medesima efficacia sanante del permesso in sanatoria di cui alla prima, ma soprattutto in quanto espressivi dei medesimi principi».

In secondo luogo, la Corte, pur non pendendo espressamente posizione in ordine al fatto che il giudizio sulla sostanziale tenuità delle lesioni urbanistiche (e sulla riducibilità delle sanzioni), profilo pure affacciato dalle difese provinciali¹⁸, rischiava di sfuggire a parametri oggettivi, sembra avallare l'impostazione per cui argomentare la buona fede di chi abbia agito in base a titoli abilitanti poi annullati o la possibile involontarietà delle violazioni commesse sulla scorta di un dato statistico e territoriale, sia, al netto di derive potenzialmente discriminatorie, un elemento di non sicuro rilievo nel senso di giustificare l'introduzione di deroghe¹⁹.

In terzo luogo, il profilo della presunta buona fede del destinatario del titolo abilitativo annullato, sebbene opportunamente valorizzato dalla differenziazione che la Corte opera per ricostruire il diverso *animus* di chi violi l'ordinamento sapendo di violarlo e di chi, invece, è colpito dall'annullamento di un titolo abilitativo pure rilasciato, sembra essere affrontato dalla sentenza in modo da allertare in ordine all'esigenza di non sopravvalutare la portata degli affidamenti dei singoli, perché l'introduzione di una disciplina di questo tipo potrebbe favorire anche insperate azioni strumentali, magari commesse in mala fede, sul lato opposto, e causare un eccessivo arretramento della risposta sanzionatoria dell'ordinamento per il caso di abusi²⁰.

4. Confermare l'autonomia, riducendola – un giusto esito “paradossale”

La sentenza in commento, espungendo dall'ordinamento giuridico una disciplina derogatoria apparentemente non particolarmente suffragata da ragioni che ne giustificassero l'introduzione, ha restituito una decisione, per molti aspetti, ampiamente condivisibile.

La legge della Provincia autonoma di Bolzano, alterando profondamente la fisionomia della disciplina in materia, aveva, infatti, introdotto un nuovo criterio valutativo per l'irrogazione di sanzioni connesse all'annullamento di un titolo edilizio, finendo con il ridurre sensibilmente le ipotesi nelle quali fosse possibile ottenere la riduzione in pristino dello stato dei luoghi.

La sostituzione delle soluzioni affermate al livello nazionale con una disciplina locale più lieve, sia negli obblighi di *facere* (che divenivano, così, meno probabili), sia in quelli pecuniari, è

¹⁸ Cfr. punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁹ Cfr. punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

²⁰ Sul punto, v. nota n. 10.

sembrata, anzi, rafforzare l'idea per cui, disponendo della sufficiente capacità economica del caso, fosse possibile addossarsi il "sovraccosto" di una lieve sanzione pecuniaria per potersi assicurare, senza altre conseguenze, la realizzazione di trasformazioni perpetranti un abuso.

In altre parole, il regime instaurato dalla Provincia autonoma di Bolzano rischiava di favorire iniziative ipoteticamente protese a realizzare una violazione, garantendo a chi l'avesse commessa la sicurezza di poter consolidare gli effetti di un provvedimento illegittimo, semplicemente pagando il lieve sovrapprezzo di una sanzione.

L'impostazione adottata dalla Corte per risolvere il caso, pur riaffermando la potestà legislativa primaria delle Province autonome in materia di edilizia, ha rigettato con forza questa idea; ha chiarito per quale ragione aspetti come quelli riguardati dalla normativa censurata non possano ritenersi estranei all'uniformità imposta dal rispetto delle fondamentali norme di riforma economico-sociale; ha preso posizione sui rischi derivanti dalla differenziazione delle discipline in un ambito della legislazione che è presidiato, sia al livello nazionale che al livello provinciale, da primarie esigenze di tutela dell'ambiente e del territorio; ha rimarcato il principio generale, a sua volta definito nei termini di norma di riforma economico-sociale, secondo il quale la sanabilità dei vizi in ambito edilizio deve ritenersi un prodotto del bilanciamento di interessi contrapposti, da ammettere solo per l'ipotesi in cui gli stessi non abbiano arrecato un danno urbanistico-edilizio.

Nel suo incedere argomentativo rapido ed efficace, il Giudice costituzionale ha, poi, e infine, rifiutato la tesi della "frazionabilità" della competenza sulla materia²¹, per la quale sarebbe astrattamente possibile distinguere tra: il potere di prevedere sanzioni, da un lato, e la distinta signoria del poterle determinare nell'entità, dall'altro. Questi aspetti sono, infatti, l'uno evidentemente collegato all'altro, perché la discrezionalità nel determinare il carico della risposta sanzionatoria si risolve sempre, in buona sostanza, anche nella capacità di configurare l'effettiva consistenza dell'illecito, fino potenzialmente a svuotarne la portata.

È, perciò, in base a queste argomentazioni che la sentenza qui in commento, anziché operare una mera azione di *finium regundorum* pure importante, conferma, in modo più interessante, un criterio per poter navigare, *pro futuro*, la materia: il principio per cui la fiscalizzazione dell'abuso edilizio è, per usare una terminologia qui estranea alla Corte, un'*extrema ratio*.

²¹ V. nota n. 15.

In questo senso, la residualità della sanzione pecuniaria partecipa, infatti, ai principi ordinatori della materia, mentre esigenze di uniformazione nella *vita della comunità giuridica nazionale*²² impongono che le Autonomie speciali non possano discostarsi dal tenore di norme nazionali che bilanciano tra loro valori “comprimari”, quali sono, in questo caso, la tutela del paesaggio e dell’ambiente, da un lato, e l’esigenza di amministrare e governare con equilibrio e, se del caso, con deroghe ragionevoli, il territorio dall’altro²³.

Certo, la vicenda da cui origina questa sentenza rivela anche che la Provincia autonoma di Bolzano si ritrovi a dover prendere contezza dell’esistenza di limiti prima non conosciuti alla propria potestà legislativa primaria, qui pure riaffermata, in materia di edilizia, e ciò accade, quasi per ironia della sorte, a partire da una vicenda nella quale alla stessa Provincia non si possa imputare di avere operato su aree della normazione “atipiche” o diverse da quelle, in passato, già ampiamente “battute” dalla sua legislazione.

In altre parole, la Provincia, nel “ritoccare” la propria normativa su un ambito di competenza primaria su cui, da lungo tempo, disponeva norme anche in deroga alla legislazione statale, si è ritrovata a scoprire di avere, per lungo tempo, derogato illegittimamente a fondamentali norme di riforma economico-sociale, dettando misure contrarie a norme insuperabili e, soprattutto, di non avere a disposizione la latitudine decisoria che, fino a questa sentenza, ha frequentemente esercitato sul punto.

In modo suggestivo e a tratti paradossale, la rivelazione di questa *deminutio* arriva, però, proprio con una pronuncia del Giudice costituzionale che afferma a chiare lettere che la potestà legislativa delle Province autonome in materia di edilizia è *primaria* e che la stessa è tale – almeno, questo sembra doversi intendere – *tout court*, con esclusione di altre limitazioni.

²² V. punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

²³ Sul punto, tra gli altri, v. R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, 132; F. Fracchia, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il diritto dell’economia*, n. 1, 2022, 145; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 3, 2021, 285. A. Morrone, *L’“ambiente” nella Costituzione. Premesse di un nuovo “contratto sociale”*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale*, Editoriale scientifica, Napoli, II, 2022, 121. Per dei recenti contributi che riflettano su entrambi gli elementi, cioè tanto l’ambiente quanto il paesaggio, v. L. Conte, *Ambiente, paesaggio, cultura. Il “lessico” costituzionale dopo la riforma*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, 77; G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, n. 2, 2021, 460. Per una bibliografia essenziale sul governo del territorio, si v., invece, A. Simonati, *Il governo del territorio nel prisma delle politiche regionali sulla sostenibilità sociale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1, 2024, 32; M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2020.

Questo nuovo assetto di argomentazioni realizza, perciò, avuto riguardo all'ente provinciale, un interessante e nuovo compenetrarsi di oneri e benefici, che merita, qui, forse, sottolineare.

I primi, in particolare, risiedono ovviamente nel fatto che la Corte abbia rimarcato il carattere primario di una competenza provinciale, ma limitando l'ampiezza con la quale proprio quella competenza era esercitata; i secondi poggiano, invece, sulla consolazione, sì magra, ma non banale, che l'edilizia (e, segnatamente, *tutta* l'edilizia) è sicuramente materia in potestà *primaria* delle Province autonome e non già materia in potestà concorrente, per tale motivo soggetta ai principi fondamentali della legislazione statale.

Anche nell'ambito di una meritoria azione di chiarimento delle estensioni delle rispettive competenze di Stato e Province autonome in materia di potestà primaria, un interrogativo inespreso, ma sempre più frequente, sembra, però, agitarsi anche sullo sfondo di questa sentenza: in un generale contesto di riaccentramento delle competenze legislative a scapito delle Autonomie, è ancora e sempre possibile distinguere tra norme di riforma economico-sociale e principi fondamentali della materia nell'ambito della legislazione concorrente?

In altre parole, data la sempre maggiore quantità di sentenze che “attragono” alle inderogabili norme di riforma le materie oggetto di intervento delle autonomie speciali²⁴, ci si potrebbe, provocatoriamente, domandare se abbia ancora dirimente rilievo chiedersi se i due corredi di limiti alla legislazione regionale conservino ancora, e in ogni circostanza, una loro autonoma identità legittimante o se, invece, gli stessi, non rischino di tramutarsi (e non si siano già tramutati) nelle due espressioni apparentemente diverse di uno stesso strumento limitante: quello con cui lo Stato si impone sulle autonomie, ora ordinarie, ora speciali²⁵.

²⁴ Il disegno di legge di riforma dello Statuto, probabilmente conscio dell'ampia vocazione assorbente della clausola, intende, d'altronde, espungere il riferimento statutario al limite delle norme di riforma economico-sociale (cfr. art. 1, lett. c), num. 1. Se confermata, l'eliminazione potrebbe aprire scenari interessanti.

²⁵ Per un riassunto delle principali questioni in materia si rinvia, per tutti, a M. Cosulich, *Relazione introduttiva*, in Id. (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”*. Trento, 18-19 settembre 2020, Editoriale scientifica, Napoli, 2021; F. Palermo, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 1064.