



REGIONE DELL'UMBRIA  
GIUNTA REGIONALE

UFFICIO AFFARI GIURIDICI

RIUNIONE OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE 12 - 13 - 14 -  
SETTEMBRE 1985-COURMAYER -

BREVI NOTE SU:

LEGGE STATALE SUL CONDONO EDILIZIO E SUA ATTUAZIONE REGIONALE.

La legge 28.2.1985 n.47, recante "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive" è entrata in vigore il 17.3.1985.

Successivamente, con D.L. 23.4.1985 n.146 - convertito nella L.21.6.1985 n.298 - sono state apportate al testo originario numerose ed importanti modifiche. Una ulteriore marginale modifica è stata infine introdotta con il D.L. 22.7.1985 n.356, non ancora convertito in legge.

Con tutte le riserve che la nuova legge può suscitare, va però detto che appariva ormai da tempo indilazionabile l'emanazione di un atto legislativo organico in materia di condono edilizio e recupero urbanistico, dopo l'infelice sorte parlamentare toccata - negli anni 1982 - '83 - a ben tre decreti legge regolanti la materia, mai convertiti per l'oggetto sanatoria.

Oltre ai decreti di cui sopra, precedenti legislativi in materia di "condono edilizio" si ritrovano nel nostro paese in alcune leggi regionali della Sicilia, del Lazio e della Campania.

Merita in particolare di essere ricordata la legge della Regione Sicilia 27.12.1978 n.71, il cui titolo VII, intitolato al c.d. "riordino urbanistico-edilizio", costituiva sostanzialmente una sanatoria per l'abusivismo edilizio. Tale legge fu impugnata dal Commissario dello Stato, ma fu poi riapprovata dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta notturna del 16 - 17 maggio 1979. Il Commissario dello Stato ripropose nuovamente l'impugnativa, ma la Corte Costituzionale, con sentenza n.13 del 1980, riten-

ne tale questione manifestamente infondata, rilevando, in ordine ai motivi di incostituzionalità proposti, che "deve escludersi che le licenze e concessioni in sanatoria operino quali esimenti delle sanzioni penali e che quindi venga in considerazione il divieto, per le Regioni, di emanare norme penali".

Sulla base di tale sentenza è stata emanata la L.R. siciliana 29.2.1980 n.7, che riproduce il titolo VII della precedente legge urbanistica del 27.12.1978.

Le leggi della Regione Lazio (L. 2.5.'80 n.28) e della Regione Campania ricalcano in parte il sistema previsto dalla legge della Regione Sicilia: anche qui la sanatoria è soggetta al pagamento del contributo di concessione, con determinate riduzioni e rateizzazioni.

A livello nazionale, numerosi sono stati i disegni di legge presentati sulla materia dal 1980 in poi. La legge n.47/85 è costituita dal testo unificato del disegno di legge presentato dal Governo alla Camera in data 12.11.1983 (atto n.833 della Camera), nonché delle proposte di legge degli On. Nicotra e Pazzaglia. Essa è il frutto della tormentata e non sempre felice integrazione fra due diverse (se non opposte) logiche, che avevano caratterizzato le precedenti iniziative legislative sul tema della sanatoria dell'abusivismo edilizio: una prima che privilegiava gli aspetti urbanistici dell'intervento di recupero dell'abusivismo edilizio e che, in conseguenza, considerava sanabili soltanto quelle costruzioni che fossero compatibili con un razionale assetto del territorio comunale, ed un'altra che considerava prevalenti su qualunque altro gli aspet-

ti fiscali del provvedimento ed alle necessità della manovra finanziaria governativa sacrificava rilevanti esigenze di assetto territoriale.

Comune ad entrambe le logiche era la necessità, da un lato, di porre termini all'imponente conflitto socio-politico cui il fenomeno dell'abusivismo ha dato luogo, e dall'altro lato, di porre adeguate premesse se non per impedire, almeno per scoraggiare che in futuro il fenomeno abbia a riprodursi. Su tale ultimo elemento si è puntualizzata l'azione del Ministero dei Beni Culturali, che ha determinato l'accentuazione dell'aspetto di tutela ambientale.

Va rilevato che, sebbene l'attenzione della pubblica opinione sia rivolta soprattutto agli aspetti della L. 47/85 che concernono la sanatoria, questa costituisce solo una parte del provvedimento legislativo in oggetto, il quale rappresenta nel suo insieme un tentativo di riforma di tutta la materia degli illeciti urbanistici e contiene un complesso di disposizioni attinenti alla individuazione delle opere abusive ed ai diversi meccanismi di accertamento e di repressione degli abusi stessi.

Sotto il profilo strutturale, la legge è divisa in cinque capi, dei quali solo il III ed il IV (artt. 29 - 44) regolano i presupposti del condono, mentre la prima e più ampia parte del provvedimento (capi I e II, ad eccezione degli artt. 24 e 25, concernenti lo snellimento delle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici) è dedicata al nuovo regime degli abusi. Il capo V contiene disposizioni finali e transitorie.

Per quanto riguarda in generale i rapporti con le competenze regionali, l'art. 1 che nel titolo qualifica il provvedimento come "legge-quadro", dichiara preliminarmente (comma 1°) che "Resta fermo" quanto previsto dal

capo IV, mentre demanda alle Regioni di emanare norme in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia, in conformità ai principi definiti dai capi I, II e III della legge.

Il 2° comma del citato articolo stabilisce che "finché all'emanazione delle norme regionali si applicano le norme della presente legge", mentre il 3° comma fa "in ogni caso salve" le competenze delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Dal citato art.1 è dato desumere un duplice ordine di conseguenze per la potestà legislativa delle Regioni a Statuto ordinario, a seconda che si verta nella materia regolata dal capo IV della legge statale (condono) ovvero in quella regolata dai primi tre capi (nuovo regime degli abusi).

Si osserva, in primo luogo, che ogni disposizione regionale contrastante con le norme del capo IV della L.47 deve ritenersi abrogata a far tempo dall'entrata in vigore della disciplina statale.-

Per quanto riguarda i "principi definiti dai capi I, II e III" occorre procedere ad una ulteriore distinzione. Se la preesistente legislazione regionale è conforme ai principi sopravvenuti, sembra che non vi sia motivo per negare la sua permanente vigenza; ove le norme precedenti contrastino invece con i ricordati principi esse devono considerarsi abrogate e il loro spazio è riempito (sino al nuovo esercizio della potestà regionale) dalle disposizioni della legge statale. Non si può non osservare che lo stretto spazio riservato alla potestà legislativa delle Regioni ordinarie in una materia che l'art.117 della Costituzione affida alla loro competenza (concorrente) fa sorgere delicati problemi di costituzionalità.

Per quanto riguarda il capo IV, l'obbligo delle Regioni di conformarsi in tutto e per tutto sembra eccessivo. Se è ben vero, infatti, che le Regioni sono sfornite di qualsiasi competenza in materia penale e tributaria e non dovrebbero pertanto sussistere ostacoli circa l'assoluta obbligatorietà della legge statale in ordine al meccanismo oblativo, alla estinzione dei reati edilizi, alla sospensione del procedimento penale ed ai benefici fiscali, sembra comunque che per il resto le disposizioni del capo IV ben avrebbero potuto essere configurate come legge cornice.

Per quanto concerne le disposizioni dei primi tre capi della L.47, occorre osservare che la specificità di alcune di esse è tale da poterle difficilmente inquadrare tra i principi fondamentali delle leggi dello Stato, onde l'esercizio della potestà legislativa regionale nei limiti da esse segnati sembrerebbe degradare illegittimamente al livello di esercizio di una potestà regolamentare.

E' sembrato, in tutto l'iter legislativo della L.47, che il Governo e il Parlamento non intendessero offrire ampi spazi all'autonomia regionale.

Da parte del Governo, ad esempio, nella disciplina "a regime" dell'attività di controllo (art.7 l.47/85) c'era stato un tentativo di subordinare amministrativamente, nella responsabilità "a cascata", Sindaco, Presidente della Giunta e altro organo di controllo, cioè il Prefetto (ora Ministro dei LL.PP.), introducendo, tra l'altro, al controllo di un organismo politico un organismo burocratico e, in tal modo, violando il principio dell'autonomia regionale in una materia trasferita.

Per quanto attiene alle Regioni a Statuto speciale ci si chiede in primo luogo se ad esse sia consentito o meno di decidere sulla operatività delle norme sul condono nel proprio ambito territoriale.

Sembra che la risposta da dare non possa essere che negativa. Si osserva infatti che la competenza delle Regioni e delle Province speciali non è assoluta, dovendo comunque essere esercitata in armonia con la Costituzione, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, con gli obblighi internazionali e nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni e non potendo estendersi alla materia penale, tributaria e dei rapporti privati. Ciò comporta che, almeno per quanto attiene a questi ultimi profili, il condono non dovrebbe incontrare limiti di applicazione di carattere territoriale, pur tenendo conto delle difficoltà di raccordo con la normazione delle autonomie speciali in materia urbanistica.

Per quanto riguarda la materia regolata dai primi tre capi, si rileva che la disciplina statale troverà applicazione anche nelle Regioni e nelle Province a Statuto speciale sinchè queste non si avvalgano della potestà legislativa primaria loro conferita.

Premesse le considerazioni generali di cui sopra, passiamo ad un breve esame degli adempimenti legislativi regionali previsti dalla legge in commento.

1) L'articolo 3 demanda alle Regioni di determinare le sanzioni per il ritardato o mancato versamento del contributo afferente alla concessione.

La misura di tali sanzioni non potrà tuttavia essere inferiore a quanto previsto nell'articolo stesso e non potrà superare il doppio.

L'articolo in commento non pone nessun termine alle Regioni per l'adempimento dell'incombente legislativo; stabilisce invece (comma 6<sup>o</sup>) che fino all'entrata in vigore delle leggi regionali le sanzioni saranno applicate nella misura prevista dalla legge statale stessa.

2) L'articolo 8 demanda alla legislazione regionale l'individuazione delle caratteristiche delle opere la cui esecuzione determina una variazione essenziale a quelle cui si riferiscono e che sono munite di titolo per la edificazione. La legislazione regionale si dovrà tuttavia attenere ai "principi" stabiliti dallo stesso articolo 8. Poichè tali "principi" sono molto precisi e puntuali, è da ritenersi che l'ambito in cui si potrà muovere la normativa regionale sia molto ristretto.

Nessun termine è previsto per la emanazione delle leggi regionali.

3) L'articolo 23 demanda alle leggi regionali l'emanazione di norme dirette ad individuare quali aree del territorio debbono essere assoggettate a controllo periodico dell'attività urbanistica ed edilizia anche mediante rilevazioni aereofotogrammetriche, con il conseguente aggiornamento delle scritture catastali.

La legislazione regionale dovrà essere orientata a favorire ed agevolare la costituzione di consorzi di comuni (art. 156 T.U. legge com. e prov. approvato con R.D. 3.3.1934 n.383) per l'esecuzione dei rilevamenti e controlli.



Anche per tale incombente legislativo non è prevista alcuna scadenza.

4) L'articolo 24 stabilisce che non sono soggetti ad approvazione regionale (salvo che per le aree e per gli ambiti territoriali individuati dalle Regioni come di interesse regionale in sede di piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, con specifica deliberazione) gli strumenti attuativi di strumenti urbanistici generali, compresi i piani per l'edilizia economica e popolare ed i piani per gli insediamenti prodotti vi.

Alle Regioni è demandato di emanare norme a cui i Comuni debbono attenersi per l'approvazione dei predetti strumenti, al fine di garantire la snellezza del procedimento e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione pubblica e privata.

I Comuni devono comunque trasmettere alla Regione gli strumenti attuativi di cui sopra nel termine di 60 giorni e sono tenuti a rispondere con motivazioni puntuali ad eventuali osservazioni della Regione.

E' stato sostenuto da alcuni che la disposizione di cui all'art.24 sarebbe immediatamente operante, anche in assenza della normativa regionale ivi prevista.

A parere di chi scrive tale immediata operatività deve essere esclusa, poichè l'art.24 è norma di principio, non di dettaglio, e postula necessariamente che la Regione determini con proprie norme quali siano le procedure da seguire per garantire la snellezza del procedimento, la pubblicità e la partecipazione dei soggetti pubblici e privati. Il problema si pone in particolare per quelle Regioni che hanno emanato norme concernenti la semplifi

cazione delle procedure (con approvazione definitiva degli strumenti attuativi da parte degli Enti locali) già prima dell'entrata in vigore della L.47/85.

5) L'articolo 25 stabilisce che le Regioni, entro 180 giorni dalla entrata in vigore della legge in oggetto (il termine ivi previsto non deve naturalmente essere inteso in senso perentorio) devono emanare norme per la semplificazione delle procedure urbanistiche e detta i principi a cui la normativa regionale si dovrà attenere.

Va rilevato che alcune Regioni hanno emanato norme in materia già prima dell'entrata in vigore della legge 47/85.

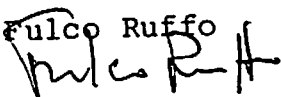
6) L'articolo 29 stabilisce che le Regioni entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge disciplinano con proprie leggi la formazione, adozione e approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici generali finalizzati al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi esistenti al 1/10/1983.


L'articolo in oggetto prevede che - qualora le Regioni non emanino norme - i Comuni possano ugualmente procedere al recupero urbanistico mediante adozione di apposite varianti e comunque nel rispetto dei principi di cui all'art.29.

7) L'articolo 37 infine stabilisce che le Regioni possono modificare, ai fini della sanatoria, la misura del contributo di concessione stabilita dalle norme di attuazione degli artt. 5, 6 e 10 della L. 28.1.1977 n.10; tale misura non potrà comunque risultare inferiore al 50% di quella determinata dalla normativa statale.

Lo stesso articolo dà facoltà alle Regioni di prevedere la corresponsione di un contributo ai fini del rilascio della concessione in sanatoria per le opere realizzate tra il 1/9/1967 ed il 30.1.1977.

Per l'emanazione delle leggi regionali in oggetto l'ultimo comma dell'art. 37 concedeva alle Regioni il termine perentorio di 90 giorni (ormai ampiamente scaduto), stabilendo che, in difetto, si applicherà la normativa statale.

Dott. Proc. Fulco Ruffo  


Dott. Proc. Paola Manuali  


Perugia 9/9/1985