

Sentenze in materia di condono edilizio (n. 196, n. 197 e n. 198 del 2004)

Con tre sentenze del 28 giugno 2004 la Corte costituzionale ha affrontato il tema del condono edilizio e, respingendo le censure che mettevano in discussione la stessa legittimità dell' istituto, ha riconosciuto la titolarità dello Stato a legiferare in materia e "restituito", al contempo, alle regioni le competenze legislative in ordine alla disciplina di dettaglio. Con la sentenza n. 196 ha dichiarato, infatti, l' illegittimità parziale delle disposizioni contenute nell' articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell' andamento dei conti pubblici) convertito dalla legge n. 326 del 2003, recanti un nuovo condono edilizio, in quanto ritenute in parte lesive delle prerogative riservate alle regioni dal nuovo assetto costituzionale delle competenze. Con la sentenza n. 198 ha dichiarato incostituzionali le leggi regionali che ritengono inapplicabili le norme sul nuovo condono edilizio in Toscana, nel Friuli Venezia Giulia, nelle Marche ed in Emilia-Romagna. Con la sentenza n. 199 ha, infine, annullato una delibera della Regione Campania che dichiara inapplicabile nel territorio regionale la disciplina del condono edilizio dettata con legge statale.

Oggetto della prima sentenza è l' articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 impugnato, sia nel testo originario che in quello risultante dalla conversione ad opera della legge n. 326 del 2003, dalle regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Basilicata e Lazio con riferimento a profili di costituzionalità sostanzialmente analoghi. La Corte, pertanto, ha riunito i ricorsi per essere decisi con un' unica pronuncia.

Premettono, i giudici, che oggetto fondamentale della disposizione impugnata è la previsione e la disciplina di un nuovo condono edilizio esteso all' intero territorio nazionale, di carattere temporaneo ed eccezionale rispetto all' istituto generale e di natura permanente del "permesso di costruire in sanatoria" previsto dal testo unico in materia edilizia. I rinvii contenuti nell' art. 32 alle norme concernenti i precedenti condoni (capi IV e V della legge n. 47 del 1985 e art. 39 della legge n. 724 del 1994 recanti, rispettivamente, i cc.dd. I e II condono) configurano una linea ideale di continuità tra questo nuovo condono edilizio di tipo straordinario e i due precedenti, con alcune limitate innovazioni. Non cambia, in particolare, la caratteristica fondamentale dell' istituto di collegare il condono penale con la sanatoria amministrativa, dal momento che, anche in questo caso, l' integrale pagamento dell' oblazione estingue i reati edilizi, rende inapplicabili le sanzioni amministrative e costituisce uno dei requisiti per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria. Rispetto ai precedenti, il nuovo condono risulta per alcuni profili più ristretto (per esempio, il limite complessivo di 3000 metri cubi ai volumi sanabili) e definisce analiticamente le tipologie di abusi condonabili. I comuni, principali titolari dei poteri pianificatori e gestionali in materia urbanistica, sono tenuti a rilasciare il titolo abilitativo in sanatoria, anche per le opere edilizie

contrastanti con i propri atti di pianificazione. I maggiori costi che gli stessi devono affrontare sono compensati attraverso quattro diverse forme di introiti previsti dall'art. 32, ovvero incremento dell'oblazione, degli oneri di concessione e dei diritti per il rilascio dei titoli abilitativi, nonché attribuzione, da parte del Ministero dell'economia, del 50 per cento delle somme riscosse a conguaglio dell'oblazione. La nuova normativa riserva, però, alle regioni ambiti di interventi assai ristretti, nonostante l'accrescimento del loro ruolo conseguente al mutamento del quadro costituzionale determinato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Conclusa l'analisi preliminare della disciplina, la Corte prende in esame i rilievi fondati sulla lamentata violazione del sistema costituzionale del riparto delle competenze, dal momento che tutte le regioni contestano la legittimità dell'articolo 32 del d.l. n. 269 del 2003, perché lesivo delle proprie attribuzioni costituzionali in tema di edilizia, di urbanistica o di governo del territorio. Per le ricorrenti la normativa impugnata violerebbe, in primo luogo, l'articolo 117, quarto comma, Cost., in quanto interverrebbe nella materia dell'edilizia, ovvero in subordine in quella dell'urbanistica, entrambe comunque affidate alla potestà legislativa residuale delle regioni. In via ulteriormente subordinata, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché interverrebbe con una disciplina di dettaglio, per di più intrinsecamente non cedevole, nella materia del "governo del territorio", affidata alla competenza concorrente di Stato e regioni con violazione, quindi, dei limiti posti al legislatore statale, competente unicamente alla determinazione dei principi fondamentali. Inoltre, la stessa idea di condono edilizio, in quanto disciplina eccezionale, non sarebbe idonea ad essere qualificata quale principio fondamentale della materia. I suddetti rilievi sono in parte fondati. Afferma la Corte che *"il condono di tipo straordinario, quale finora configurato nella nostra legislazione, appare essenzialmente caratterizzato dalla volontà dello Stato di intervenire in via straordinaria sul piano della esenzione dalla sanzionabilità penale nei riguardi dei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedano il condono tramite i Comuni direttamente interessati, assumendosi l'onere del versamento della relativa oblazione e dei costi connessi all'eventuale rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, appositamente previsto da questa legislazione"* (punto 20 del considerato in diritto). Ma solo il legislatore statale - titolare ex art. 117, secondo comma, lettera l), della potestà legislativa esclusiva in tema di "ordinamento penale" - può incidere sulla sanzionabilità penale e, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia "di estinzione del reato o della pena o di non procedibilità". La circostanza, però, che il comune sia titolare di fondamentali poteri di gestione e di controllo del territorio, rende necessaria la sua piena collaborazione con gli organi giurisdizionali poiché, come affermato dalla Consulta in precedenti pronunce, *"il giudice penale non ha competenza 'istituzionale' per compiere*

l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici". Siffatta collaborazione s'impone su tutto il territorio nazionale, configurandosi alla stregua di una strumentazione indispensabile per assicurare effettività e concretezza alla scelta operata dal legislatore statale di porre in essere un condono penale. *"Al tempo stesso - prosegue la Corte - rileva la parallela sanatoria amministrativa, anche attraverso la previsione da parte del legislatore statale di uno straordinario titolo abilitativo edilizio, a causa dell'evidente interesse di coloro che abbiano edificato illegalmente ad un condono su entrambi i versanti, quello penale e quello amministrativo; ma sul piano della sanatoria amministrativa i vincoli che legittimamente possono imporsi all'autonomia legislativa delle Regioni, ordinarie e speciali, non possono che essere quelli ammissibili sulla base rispettivamente delle disposizioni contenute nel nuovo art. 117 Cost. e degli statuti speciali"*. Per la Corte, la normativa sul condono edilizio è riconducibile alla materia "governo del territorio", dalla stessa ritenuta comprensiva di *"tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività (...) ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio"*. Considerando, inoltre, l'indubbio collegamento della disciplina del condono con la materia della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali", si può senz'altro affermare che alle regioni è oggi riconosciuta, al riguardo, una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost. Si ricorda, inoltre, che ai sensi dell'art. 118 Cost., i comuni sono normalmente titolari delle funzioni amministrative e che ai sensi dell'art. 119 Cost., le entrate derivanti dalle risorse autonome dei comuni devono consentire agli stessi il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite. Pertanto, la disciplina del condono edilizio, con esclusione di tutto ciò che è inerente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, e di alcuni limitati contenuti di principio sulla materia "governo del territorio", la cui determinazione spetta al legislatore statale *ex terzo comma* dell'art. 117 Cost., per tutti i restanti profili compete al legislatore regionale cui è riconosciuto un ruolo, più ampio che in precedenza, di articolazione e specificazione sul versante amministrativo delle disposizioni statali in tema di condono. In altri termini, operando il condono effetti estintivi sia sul piano penale che sul piano delle sanzioni amministrative, occorrerà distinguere parimenti le competenze: allo Stato, la competenza sulla formulazione della disciplina ai fini del conseguimento dell'esenzione dalla punibilità penale, nonché la determinazione dei principi fondamentali sulla materia del "governo del territorio"(e dunque, la stessa previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria così come al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili hanno natura di norma di principio); alle regioni, la competenza, di natura concorrente, in ordine

alla disciplina dei restanti profili, ed in particolare, alla disciplina del condono sul piano amministrativo. Alla luce delle considerazioni espresse, alcune parti della nuova disciplina del condono edilizio contrastano con gli artt. 117 e 118 Cost. in quanto limitative e riduttive delle competenze delle regioni e dei comuni delineate dal nuovo quadro normativo costituzionale. La Corte, conseguentemente, dichiara l'illegittimità parziale dell'articolo 32, per violazione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle autonomie regionali, *“limitandola a quelle disposizioni del testo legislativo che (...) escludono il legislatore regionale da ambiti materiali che invece ad esso spettano, sulla base delle disposizioni costituzionali e statutarie. Il riconoscimento in capo alle regioni di adeguati poteri legislativi, da esercitare entro termini congrui, rafforza indirettamente anche il ruolo dei Comuni, dal momento che indubbiamente questi possono influire sul procedimento legislativo regionale in materia, sia informalmente sia, in particolare, usufruendo dei vari strumenti di partecipazione previsti dagli statuti e dalla legislazione delle Regioni (...)”* (punto 21 del Considerato in diritto). In particolare, la dichiarazione di illegittimità censura l'art. 32 nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli previsti dal legislatore statale (comma 25); l'art. 32 nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio previste nell'allegato alla normativa statale (comma 26); l'art. 32 nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa disciplinare anche la sanatoria degli abusi commessi sulle aree di proprietà statale o facenti parte del demanio statale (comma 14); l'art. 32 nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa disciplinare diversamente gli effetti del prolungato silenzio del comune cui gli interessati abbiano presentato istanza di condono (comma 37); l'art. 32 nella parte in cui prevede che sia l'allegato al d.l. n. 269 del 2003, anziché la legge regionale, a determinare la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento (comma 38); l'art. 32 nella parte in cui non prevede che la legge regionale, di cui al comma 26, debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi ad opera del legislatore statale. A questo proposito, in considerazione della natura del condono edilizio straordinario quale misura che necessita di integrazione e cooperazione tra il legislatore statale e quello regionale chiamato a dare attuazione alla normativa statale, la Corte ritiene doverosa l'adozione, da parte delle regioni, della legislazione di dettaglio nel termine congruo fissato dalla legge statale. Solo in caso di inerzia delle regioni troverà diretta applicazione la disciplina di dettaglio dettata dall'art. 32. Il legislatore statale è chiamato, altresì, a ridefinire i termini per la presentazione della domanda di condono, attualmente fissati al 31 luglio 2004, con salvezza delle domande già presentate. Le suddette

dichiarazioni di illegittimità costituzionale parziale determinano, per i giudici, *la sostanziale discontinuità* del nuovo condono, di cui all'art. 32, rispetto ai precedenti del 1985 e del 1994.

La "condonabilità" degli abusi è, dunque, per la Corte, un principio della legislazione, in quanto espressione di valori e di scelte, la cui formulazione non può che spettare allo Stato; ma l'attuazione della disciplina statale e l'individuazione delle scelte concrete, delle modalità operative, delle tipologie e caratteristiche delle opere condonabili, dei costi d'intervento non può che spettare alle regioni.

Incostituzionale, per violazione del primo e del secondo comma dell'art. 118 Cost., è ritenuto anche il comma 49 -*ter* dell'art. 32, introdotto dalla legge di conversione, che concentra in capo al prefetto la competenza ad effettuare le demolizioni degli abusi edilizi, escludendo per i comuni la possibilità stessa di procedere direttamente alla demolizione; ma così sottrae ai comuni una funzione amministrativa, allocandola presso un organo statale, in assenza di esigenze unitarie.

Di seguito, saranno esaminate solo alcune delle molteplici censure sollevate nei confronti dell'art. 32.

Le regioni ricorrenti denunciano l'art. 32 del d.l. 269 del 2003 per violazione anche dell'art. 77 Cost., dal momento che difetterebbero i presupposti costituzionali per l'esercizio della decretazione d'urgenza e lo strumento scelto dal legislatore statale sarebbe inidoneo a porre i principi fondamentali della materia, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. .La Corte, pur riconoscendo "*che la delicata materia del condono edilizio potrebbe meritare una più meditata elaborazione tramite l'ordinario procedimento di formazione delle leggi*" ritiene legittima, tuttavia, la procedura d'urgenza perché idonea ad "*evitare o ridurre spinte alla modifica del disegno di legge sotto la pressione di interessi favorevoli a nuove opere abusive*". Ricorda, inoltre, che "*un decreto-legge può di per sé costituire legittimo esercizio dei poteri legislativi che la Costituzione affida alla competenza statale, ivi compresa anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.*" (punto 18 delle considerazioni in diritto).

La questione di legittimità sollevata dalla regione Marche, per la quale l'intero istituto del condono edilizio costituirebbe un tipo di amnistia impropria che andrebbe, pertanto, disciplinata con lo strumento e secondo le prescrizioni dell'art. 79 Cost. (ovvero legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale) è ritenuta infondata, per carenza di argomentazioni nuove rispetto a quelle già in passato respinte dalla Corte,

Per alcune regioni ricorrenti la disciplina del nuovo condono opererebbe, inoltre, un illegittimo bilanciamento fra valori costituzionali primari ed altri interessi pubblici, ovvero, tra i valori

paesistico-ambientali tutelati in base all' art. 9, Cost. e le esigenze di finanza pubblica. Ma per la Corte *“la disciplina del condono edilizio di cui all'art. 32 impugnato, come risultante dalle già argomentate dichiarazioni di illegittimità costituzionale parziale(...) non appare, allo stato attuale, in contrasto con la primarietà dei valori sanciti nell'art. 9 Cost. È infatti evidente che la tutela di un fondamentale valore costituzionale sarà tanto più effettiva quanto più risulti garantito che tutti i soggetti istituzionali cui la Costituzione affida poteri legislativi ed amministrativi siano chiamati a contribuire al bilanciamento dei diversi valori in gioco. E il doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi”* (punto 23 delle considerazioni in diritto).

Altra censura concerne la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della pretesa irragionevolezza del nuovo condono edilizio perché, sostengono le ricorrenti, *“mancherebbero del tutto quelle circostanze eccezionali che, nelle precedenti situazioni, avevano portato la Corte costituzionale a ritenere giustificata la sanatoria”*. Come noto, nella giurisprudenza costituzionale in materia di condono, il fondamento giustificativo dell'istituto è stato individuato nella *“necessità di chiudere un passato illegale in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell'abusivismo edilizio”*. La Corte ha sempre inteso il condono edilizio come un istituto contingente ed eccezionale, allo stesso tempo avvertendo *“che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del condono”*. Ma per i giudici, tutto ciò non comporta l'illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, ma solo di quello che, soggetto ad uno stretto scrutinio, non presenta elementi di discontinuità sostanziale rispetto ai precedenti condoni edilizi (come invece è per quello disciplinato dall'art. 32, così come ridisegnato dalle censure di illegittimità) o non trova fondamento in un principio di ragionevolezza. L'esame di costituzionalità sotto questo profilo porta il giudice delle leggi ad individuare un ragionevole fondamento della nuova disciplina del condono *“nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che – tra l'altro – disciplina analiticamente la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio”* e, quindi, ad escludere la presenza di *elementi di irragionevolezza tali da condurre ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 32”* (punto 24 delle considerazioni in diritto). Per la Corte le ragioni

giustificative di un nuovo condono edilizio sono, ancora, quelle di chiudere un passato illegale e ripartire sulla base della nuova disciplina.

La sentenza n. 198 ha bocciato le leggi c.d. “anticondono” approvate dalle regioni Toscana, Marche, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia ed affermato il divieto, sia per lo Stato che per le regioni, di risolvere gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge. Le leggi regionali impugnate violano l’art. 5 Cost., poiché l’adozione di norme regionali che dispongono la disapplicazione nel territorio regionale di leggi statali pregiudica l’unità giuridica della Repubblica, nonché l’art. 127, secondo comma, Cost., che riconoscendo alle regioni il potere di denunciare dinanzi alla Corte costituzionale le norme statali ritenute illegittime, esclude che il potere legislativo regionale possa essere utilizzato per contrastare l’applicazione della legge statale. In altre parole, le regioni (ma lo stesso dicasi anche per lo Stato) che sospettano di illegittimità una legge statale (o, una legge regionale, nell’altra ipotesi) devono utilizzare gli strumenti istituzionalmente deputati allo scopo, e cioè promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte, e non procedere alla dichiarazione unilaterale di non applicabilità nei territori regionali di disposizioni statali. Né lo Stato, né le regioni, dunque, possono pensare di risolvere direttamente gli eventuali conflitti di competenza tramite proprie disposizioni di legge o, a maggior ragione, tramite atti amministrativi. Pertanto, la deliberazione della Giunta della Regione Campania che nega efficacia nel territorio regionale alle disposizioni statali concernenti il nuovo condono edilizio lede, per la Corte, le attribuzioni costituzionali dello Stato e deve essere annullata (sentenza n. 199).

Dott.ssa Paola Garro