

FOCUS sulla GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE in materia di CONDONO EDILIZIO

A cura di Davide Baldazzi – Servizio affari legislativi e qualità dei processi normativi (Direzione Generale Affari istituzionali e legislativi) della Giunta regionale

(aggiornato al 21 dicembre 2009)

PREMESSA

Il *focus* “condono edilizio” cerca di fondere approfondimento giuridico e taglio “operativo”, affinché ne risulti uno strumento utile anche ai tecnici ed amministratori attivi nel settore urbanistico.

In esso saranno illustrate brevemente le caratteristiche principali dei tre condoni edilizi succedutesi in Italia nel corso degli anni, e saranno analizzate in dettaglio le correlate prese di posizione della Corte costituzionale. Particolare attenzione sarà dedicata al terzo condono, in riferimento al quale la giurisprudenza costituzionale ha elaborato una dettagliata ricostruzione dei rapporti normativi Stato-Regione. Come emergerà dal testo, infatti, la progressiva espansione delle competenze legislative regionali ha rappresentato, nel corso del tempo, l’elemento più qualificante dell’evoluzione del quadro normativo.

IL PRIMO CONDONO

• **Caratteristiche principali**

Il primo condono edilizio fu regolato dapprima con tre decreti-legge non convertiti ma successivamente “sanati”, ed in seguito ricevette una disciplina organica con la legge n. 47 del 1985 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie). Ai fini della presente indagine, risulta utile illustrare schematicamente tutte le principali caratteristiche del provvedimento¹, poiché esso ha costituito la base dei successivi interventi di sanatoria, che si sono realizzati mediante una “riapertura” dei termini per la presentazione delle domande, accompagnata da limitate modifiche della disciplina sostanziale posta dalla stessa legge n. 47 del 1985.

Oggetto della sanatoria: potevano essere oggetto di condono tutte le opere irregolari ultimate entro il 1° ottobre 1983. Era incerto il termine iniziale di validità della sanatoria; in via interpretativa esso fu individuato nella data di entrata in vigore della legge urbanistica n. 1150 del 1942.

Potevano essere in particolare oggetto di sanatoria:

- le opere eseguite senza licenza, concessione od autorizzazione;

¹ Per un’analisi più dettagliata, si rinvia a G. C. Mengoli, *Manuale di Diritto urbanistico*, Milano 2008, p. 1273 ss.

- le opere eseguite con licenza, concessione od autorizzazione che fosse stata annullata, decaduta o comunque divenuta inefficace, ovvero per le quali fosse in corso un procedimento per annullamento o decadenza;
- le opere eseguite in difformità della licenza, concessione o autorizzazione

Erano previsti poi alcuni casi di opere abusive che potevano essere oggetto di condono soltanto al verificarsi di particolari condizioni, che dovevano essere appurate in relazione a ciascun immobile. Si trattava in particolare:

- delle opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo di tutela non comportante inedificabilità (condonabili solo se le amministrazioni preposte alla tutela del vincolo avessero emesso parere favorevole);
- delle opere eseguite in difformità dalle prescrizioni antisismiche di cui alla legge n. 64 del 1974 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche), con vincolo apposto dopo l'esecuzione (condonabili solo se potevano essere collaudate);
- delle opere in contrasto con norme urbanistiche che prevedevano la destinazione dell'immobile a opera pubblica o spazio pubblico, con vincolo apposto dopo l'esecuzione (condonabili solo se non avessero violato altre particolari prescrizioni urbanistiche);
- delle opere eseguite in violazione ai limiti di distanza delle strade, con vincolo apposto dopo la realizzazione (condonabili solo nel caso in cui non avessero costituito una minaccia alla sicurezza del traffico)

Esclusione dal condono (opere non condonabili): non potevano essere oggetto di sanatoria le opere eseguite su aree già vincolate prima della realizzazione dell'opera e sottoposte a vincoli speciali di carattere permanente (in materia di difesa delle coste, di sicurezza militare, di sicurezza interna od altri) che comportassero inedificabilità dell'area stessa.

Effetti: la conseguenza principale del condono era quella di condurre al rilascio di una concessione od autorizzazione con efficacia di sanatoria, a fronte del pagamento di una somma a titolo di oblazione, nonché degli eventuali contributi di concessione. Il pagamento dell'oblazione produceva inoltre l'estinzione dei reati urbanistici – con la sola esclusione di quelli in danno ai beni culturali ed ambientali – anche se le opere non potevano conseguire la sanatoria.

Il ruolo delle Regioni: in tale ambito, le attribuzioni conferite alle Regioni erano molto limitate. La legge n. 47 del 1985 – che si autodefiniva **legge-quadro** in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia – assegnava infatti agli Enti regionali il potere di fissare norme specifiche in tale materia, ma li vincolava espressamente al rispetto del Capo IV, dedicato alla sanatoria delle opere abusive. Alle Regioni residuava soltanto il potere di modulare l'importo del contributo di costruzione per le opere abusive e di fissare le procedure per le varianti agli strumenti urbanistici finalizzate al recupero degli insediamenti abusivi.

• Giurisprudenza costituzionale

Le prese di posizione della Corte costituzionale in merito alla legittimità del primo intervento di sanatoria edilizia non furono numerose (si vedano in particolare le sentenze n. 369 e n. 370 del 1988 e le ordinanze n. 803 e n. 929 del 1988); esse poi si concentravano in particolare sugli aspetti penalistici del condono, avendo come principale obiettivo dimostrarne la non assimilabilità agli istituti dell'amnistia, dell'oblazione penale o alle cause – previste dalla legge – di estinzione della pena. Nella **sent. n. 369 del 1988**, tuttavia, la Consulta formulò incidentalmente alcune valutazioni di ordine generale sulla *ratio* dell'intervento normativo, che nel corso degli anni si sono rivelate un vero e proprio *fil rouge* della giurisprudenza costituzionale in materia. Essa infatti sottolineò come

il legislatore del 1985 avesse inteso chiudere un passato d'illegalità di massa “nell'intricata, farraginoso materia dell'edilizia, [illegalità] alla quale aveva anche contribuito la non sempre perfetta efficienza delle competenti autorità amministrative ed ha mirato [il legislatore] a porre sicure basi normative per la repressione futura di fatti che violano fondamentali esigenze sottese al governo del territorio, come la sicurezza dell'esercizio dell'iniziativa economica privata, il suo coordinamento a fini sociali (art. 41, secondo e terzo comma, Cost.) la funzione sociale della proprietà (art. 42, secondo comma, Cost.) la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico (art. 9, secondo comma, Cost.) ecc. E questi beni, secondo la discrezionale, ed incensurabile in questa sede, valutazione del legislatore del 1985, non potevano esser validamente difesi per il futuro se non attraverso la "cancellazione" del notevole, ingombrante "carico pendente" relativo alle passate illegalità di massa”. La Consulta riconobbe tuttavia che “finalità economico-finanziarie non sono certo estranee alle disposizioni in discussione, tenuto conto del predisposto meccanismo d'estinzione e del fatto che l'oblazione va corrisposta anche nelle ipotesi in cui le opere non sono sanabili. Ma tali disposizioni vanno riguardate (...) nella loro oggettiva tutela di oggettivi valori”.

IL SECONDO CONDONO

• Caratteristiche principali

Il secondo condono edilizio, al pari del primo, è stato introdotto da una serie di decreti-legge, frutto di una tecnica normativa impropria molto diffusa sino alla prima metà degli anni '90, più volte reiterati fino alla definitiva conversione in legge, disposta dall'art. 39 della legge n. 724 del 1994 (legge finanziaria 2005).

La norma, mediante rinvio alla legge n. 47 del 1985, prevede la sostanziale riapertura del precedente condono, introducendo però nuovi limiti all'ambito di applicazione della sanatoria. La principale innovazione consiste nel fatto che possono essere condonate soltanto le opere abusive – ultimate entro il 31 dicembre 1993 – che non abbiano comportato un ampliamento del manufatto superiore al 30% del volume, ovvero un ampliamento superiore a 750 metri cubi; possono altresì costituire oggetto di sanatoria le nuove costruzioni di dimensioni non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta.

• Giurisprudenza costituzionale

La legittimità dell'art. 39 della legge n. 724 del 1994 è stata ripetutamente contestata innanzi alla Corte costituzionale. Come già accaduto per le censure relative al primo intervento di sanatoria, molte questioni – sollevate in via incidentale – riguardavano i profili di diritto penale disciplinati dal provvedimento, ed in particolare gli effetti sospensivi del procedimento penale prodotti dalla presentazione della domanda di sanatoria e gli effetti estintivi dei reati edilizi conseguenti al pagamento dell'oblazione (si vedano ad es., le sentenze n. 256 e n. 270 del 1996 e n. 85 del 1998).

La giurisprudenza costituzionale ha dedicato invece pochissimo spazio al **riparto di competenze Stato-Regioni**, probabilmente perché rarissime sono state le impugnative regionali. Un riferimento al tema si può rinvenire solo nella **sent. n. 416 del 1995** (punto 7 del Considerato in diritto), in cui la Corte decide il ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna: essa nega che la riapertura del condono “vanifichi di per sé l'azione di controllo e di repressione della amministrazioni ed in particolare delle più attente. Infatti l'entità del fenomeno di applicazione ed utilizzazione della norma impugnata nelle varie regioni (...) induce a ritenere la diffusione tutt'altro che isolata del fenomeno dell'abusivismo edilizio e della persistenza delle relative costruzioni (...).

Ciò è avvenuto non solo per il difetto di una attività di polizia locale specializzata sul controllo del territorio, ma anche in conseguenza della scarsa (o quasi nulla in talune regioni) incisività e tempestività dell'azione di controllo e di repressione degli enti locali e delle regioni".

In analogia con la sent. n. 369 del 1988, anche nella decisione n. 416 del 1995 la Corte svolge alcune considerazioni di carattere generale sull'ammissibilità della sanatoria edilizia, che – come si vedrà in seguito – troveranno notevole sviluppo nella giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione. Essa infatti, dopo aver sancito la sostanziale legittimità dell'intervento, precisa che *"ben diversa sarebbe (...) la situazione in caso di altra reiterazione di una norma del genere"* e *"conseguentemente differenti sarebbero i risultati della valutazione sul piano della ragionevolezza, venendo meno il carattere contingente e del tutto eccezionale della norma (...) in relazione ai valori in gioco, non solo sotto il profilo della esigenza di repressione dei comportamenti che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale, ma soprattutto sotto il profilo della tutela del territorio e del correlato ambiente in cui vive l'uomo. La gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe certamente compromessa sul piano della ragionevolezza da una ciclica o ricorrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità, tanto più che l'abusivismo edilizio comporta effetti permanenti (qualora non segua la demolizione o la rimessa in pristino), di modo che il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l'ordine giuridico violato, qualora non comporti la perdita del bene abusivo o del suo equivalente almeno approssimativo sul piano patrimoniale"*.

Tali valutazioni sono state confermate dalla successiva **sent. n. 427 del 1995**, in cui la Corte – in piena continuità con le decisioni relative al primo condono edilizio – riconosce all'art. 39 della legge n. 724 del 1994 carattere di norma del tutto eccezionale *"in relazione anche a ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria"*, **che tuttavia può ritenersi giustificata in considerazione della persistenza del fenomeno dell'abusivismo edilizio e della connessa necessità di un recupero della legalità attraverso la regolamentazione dell'assetto del territorio.**

Nella sent. n. 427 del 1995 la Corte provvede anche ad una corretta interpretazione del contestato art. 39, ponendolo in connessione con altre coeve disposizioni in materia urbanistica ed edilizia, originariamente contenute in uno stesso testo normativo e poi separate attraverso distinti decreti-legge. Essa ritiene che da tale quadro emerga un serio intento legislativo di realizzare una risistemazione della materia del governo del territorio idonea ad impedire il ripetersi del fenomeno dell'abusivismo attraverso la sua repressione. La normativa pertanto, considerata nel suo insieme, ad avviso della Consulta, *"risponde adeguatamente proprio alla finalità di realizzare un contemperamento dei valori in giuoco, quelli del paesaggio, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà da una parte, e quelli, pure di fondamentale rilevanza sul piano della dignità umana, dell'abitazione e del lavoro dall'altra"*.

IL TERZO CONDONO

• Caratteristiche principali

Una seconda apertura del condono previsto dalla legge n. 47 del 1985 è stata disposta dall'art. 32 del D.L. n. 269 del 2003, convertito in legge n. 326 del 2003 (Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali). La lunga disposizione (originariamente composta di cinquanta commi) stabilisce in particolare che *"si applicano"* alle opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 le disposizioni di

cui ai capi IV e V della citata legge n. 47/85, come modificate dall'art. 39 della legge n. 724 del 1994.

Come per il precedente condono, la sanatoria è limitata alle opere abusive che non abbiano comportato ampliamenti dell'immobile superiore al 30% della volumetria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 metri cubi; per quanto riguarda le nuove costruzioni, invece, il limite massimo condonabile di 750 metri cubi è applicabile soltanto per gli edifici residenziali, e non per tutti gli edifici come previsto dalla normativa sul condono precedente².

L'ambito di applicazione è poi ulteriormente ridotto tramite l'introduzione di una serie di limiti aggiuntivi rispetto a quelli previsti nel 1985; ad esempio sono escluse dalla sanatoria le opere abusive realizzate su immobili soggetti a vincoli – imposti in base a leggi statali e regionali - a tutela di interessi idrogeologici o dei beni ambientali e paesistici.

Per quel che concerne gli aspetti procedurali, l'art. 32 del D.L. n. 269 del 2003 rinvia in massima parte alla disciplina del 1985, derogandovi solo per limitati profili, relativi in particolare agli effetti dell'oblazione e alla formazione del silenzio-assenso, sulla richiesta di sanatoria, da parte del Comune.

Su tale normativa nel volgere di pochi anni si è stratificata una **copiosa giurisprudenza costituzionale**; la legittimità dell'art. 32 è stata contestata da molte Regioni innanzi alla Consulta, che ha fatto delle rinnovate competenze regionali in materia di “governo del territorio” la chiave di volta per giustificare l'ennesimo intervento statale di sanatoria. Come si vedrà, infatti, una decisione della Corte ha letteralmente “aperto la strada” all'intervento legislativo regionale, a sua volta sottoposto al vaglio del Giudice delle Leggi.

Le prese di posizione più significative sono state due: **le sentenze n. 196 del 2004 e n. 49 del 2006**, che hanno trovato numerose conferme anche in altre decisioni. Esse saranno pertanto dettagliatamente illustrate nelle pagine seguenti e l'analisi sarà articolata sulla base dei principali profili di illegittimità riscontrati dalla Consulta.

• **Il condono tra competenze normative statali e regionali, secondo il rinnovato Titolo V della Costituzione**

La sent. **n. 196 del 2004** in primo luogo ha proceduto ad individuare l'ambito materiale cui ricondurre la disciplina del condono, secondo l'elencazione contenuta nel “rinnovato” art. 117 della Costituzione.

Senza incertezze tale ambito è identificato nel “governo del territorio”, materia comprensiva di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti, ovvero l'insieme delle norme che consentono di graduare e disciplinare gli interessi in base ai quali si identificano gli usi ammissibili del territorio.

Utilizzando la tecnica – divenuta usuale nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V – della “scomposizione” delle norme negli interessi da esse disciplinate, la Corte identifica nella disciplina dell'art. 32 del D.L. n. 269 del 2003 un nucleo normativo di sicura spettanza statale, rappresentato dalla sanzionabilità penale degli abusi edilizi.

Al di fuori dei profili penalistici, la Corte provvede invece ad articolare le competenze normative statali e regionali secondo lo schema proprio della “competenza concorrente”: allo Stato le disposizioni di principio, alle Regioni le norme di dettaglio.

In particolare, la sentenza attribuisce alla competenza statale il compito di disciplinare:

- la previsione del rilascio di un titolo abilitativo in sanatoria;
- il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili;

² La Circolare esplicativa n. 2699 del 7 dicembre 2005 ha poi chiarito che gli immobili ad uso non residenziale possono essere oggetto di sanatoria, oltre i limiti fissati per gli immobili residenziali.

- la determinazione delle volumetrie massime condonabili.

Confermando tali prese di posizione, la successiva **sent. n. 70 del 2005** (relativa ad una disposizione della finanziaria 2004 che escludeva dall'ambito della sanatoria le opere realizzate sul demanio lacuale e fluviale) ha poi sancito in modo esplicito che al legislatore statale spetta anche il potere di determinare la portata massima del condono edilizio, attraverso l'individuazione delle opere abusive non suscettibili di sanatoria.

Per tutti i restanti profili, alla legge regionale deve essere invece riconosciuto un ruolo molto più rilevante rispetto al periodo precedente, in riferimento all'articolazione e alla specificazione della disciplina amministrativa del condono. In particolare, **nulla impedisce alle Regioni di restringere gli effetti estintivi degli illeciti amministrativi ad un ambito più ridotto rispetto all'esonazione dalla punibilità penale.**

Da tutto ciò **deriva l'illegittimità delle disposizioni statali che esulano dall'ambito dei "principi fondamentali sul governo del territorio"**, escludendo il legislatore regionale da competenze che gli spettano.

In applicazione di tali canoni di giudizio, nella **sent. n. 196 del 2004** la Corte dichiara pertanto illegittime le seguenti disposizioni del contestato art. 32:

- il comma 14 che, nel disciplinare le modalità di ammissione a sanatoria delle opere eseguite su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale, non ammette alcuna possibilità di una diversa regolamentazione da parte della Regione nel cui territorio si trovano le opere;
- il comma 25, che non consente alle Regioni di determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati;
- il comma 26, che individua le tipologie di illeciti suscettibili di sanatoria, nella parte in cui non contempla alcuna potestà regionale a determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissione a sanatoria degli illeciti medesimi;
- il comma 37, che per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria stabilisce il principio generale del silenzio-assenso da parte del Comune, protratto per ventiquattro mesi, senza prevedere la possibilità di una diversa regolamentazione regionale;
- il comma 38, che non consente alla legge regionale di determinare l'ammontare e le modalità di versamento dell'anticipazione degli oneri concessori in modo difforme da quanto stabilito dal legislatore statale;
- la mancata previsione di un congruo termine, da fissarsi ad opera del legislatore statale, per l'emanazione della legge regionale richiamata dall'art. 32 nel testo risultante dall'intervento manipolatorio operato dalla stessa sentenza n. 196 del 2004. La Corte formula varie precisazioni in merito alle conseguenze di tale previsione, stabilendo in particolare che è obbligo del legislatore nazionale ridefinire i termini previsti, a favore degli interessati, per la presentazione della domanda di condono. Precisa poi che **l'adozione della legge regionale nel termine prescritto è da considerarsi non come meramente opportuna, ma come doverosa**; con la conseguenza che in caso di mancato adempimento della Regione non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'Allegato 1 del d.l. n. 269/03 richiamato dal medesimo art. 32.

• **Il condono nel bilanciamento con altri valori costituzionalmente garantiti**

Nella **sent. n. 196 del 2004** le impugnative regionali forniscono alla Corte anche lo spunto per formulare approfondite valutazioni di ordine generale sulla compatibilità del "condono edilizio" con alcuni fondamentali valori costituzionali (in particolare la tutela ambientale e paesaggistica); valori in precedenza qualificati dalla giurisprudenza costituzionale come "*indisponibili*" e ora teoricamente compromessi dalla legge di sanatoria.

A tal proposito, la Corte precisa che la “primarietà” di siffatti valori non sancisce un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica, ma determina soltanto la necessità che essi debbano essere sempre presi in considerazione nell’azione delle pubbliche amministrazioni coinvolte, ovvero “*la necessità di una loro compiuta ed esplicita rappresentazione nei processi decisionali all’interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative*” (punto 23 del Considerato in diritto).

La sentenza sottolinea quindi in modo chiarissimo come proprio **la diversa articolazione tra Stato e Regioni delle competenze legislative rappresenti un chiaro elemento di discontinuità e di rottura rispetto ai precedenti condoni**, che connota in modo totalmente innovativo il nuovo intervento normativo. Secondo la Corte, infatti, il riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo delle norme statali 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 leggi sui condoni edilizi*”.

- **Il condono alla luce del principio di ragionevolezza**

Come si è illustrato con riferimento ai precedenti interventi di sanatoria, secondo un costante orientamento della Consulta, ogni condono edilizio deve considerarsi come un istituto “*a carattere contingente e del tutto eccezionale*”, ammissibile solo “*negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale*”. Come si è visto, il fondamento giustificativo della legislazione in materia di condono in passato era stato individuato nella necessità di “*chiudere un passato illegale*” in attesa di poter giungere ad una repressione efficace dell’abusivismo edilizio (riconoscendosi tuttavia che a simili legislazioni non erano estranee anche “*ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria*”). La *ratio* del secondo provvedimento di sanatoria, in particolare, era stata identificata nella “*persistenza del fenomeno dell’abusivismo*” e nell’imputabilità di tale fenomeno “*almeno in parte, proprio alla scarsa incisività e tempestività dell’azione di controllo del territorio da parte degli enti locali e delle Regioni*”. Sulla base di tali argomentazioni, la Corte – dinanzi alla reiterazione del condono degli anni ottanta – aveva esplicitamente ammonito che un’ulteriore reiterazione sostanziale del provvedimento non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità.

Nella sent. n. 196 del 2004, tuttavia, essa precisa che tali affermazioni non implicano l’illegittimità di ogni tipo di condono edilizio straordinario. Al contrario, risulta necessario uno stretto esame di costituzionalità del nuovo testo normativo, al fine di individuare un ragionevole fondamento, nonché elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni edilizi, per evitare l’obiezione secondo cui si sarebbe in realtà prodotto un vero e proprio ordinamento legislativo stabile contrapposto a quello ordinario.

Tale giustificazione, nel caso specifico, è individuata nel comma 2 dell’art. 32, che esprime l’opportunità di un nuovo intervento straordinario nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia, 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. In tale particolare contesto, pertanto, “*non sembrano rilevare elementi di irragionevolezza tali da condurre ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 32*”.

- **Il seguito della sentenza n. 196 del 2004 e l’impugnazione delle leggi regionali in materia di condono**

Come si è visto, la sentenza n. 196 del 2004 ha imposto esplicitamente al legislatore statale di fissare un “congruo” termine per l’esercizio delle competenze regionali in materia di condono, così come delineate nella sentenza medesima.

La decisione ha trovato esecuzione nell’art. 5 del decreto-legge n. 168 del 12 luglio 2004 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito in legge n. 191 del 30 luglio 2004, che ha fissato il termine di quattro mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto n. 168, precisando che scaduto tale termine “*la normativa applicabile è quella contenuta nel (...) decreto-legge n. 269 del 2003*”.

Tutte le Regioni italiane hanno quindi adottato autonomi provvedimenti normativi, molti dei quali sono stati però contestati dallo Stato innanzi alla Corte costituzionale; le questioni così sollevate sono state riunite e decise con un’unica sentenza, **la n. 49 del 2006**.

Oggetto delle impugnative erano numerose disposizioni contenute nella legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004 (Vigilanza e controllo dell’attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all’articolo 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326); nella legge della Regione Toscana n. 53 del 2004 (Norme in materia di sanatoria edilizia straordinaria); nella legge della Regione Marche n. 23 del 2004 (Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi); nella legge della Regione Lombardia n. 31 del 2004 (Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi); nella legge della Regione Veneto n. 21 del 2004 (Disposizioni in materia di condono edilizio); nella legge della Regione Umbria n. 21 del 2004 (Norme sulla vigilanza, responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia); nella legge della Regione Campania n. 10 del 2004 (Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 di conversione e successive modifiche ed integrazioni).

Le varie censure prospettate dallo Stato sono state suddivise dalla Corte costituzionale in cinque macrogruppi omogenei, così individuati:

1) questioni in cui si contesta la riduzione dell’ambito della sanatoria straordinaria mediante l’esclusione dal condono sul versante amministrativo di talune tipologie di abusi edilizi;

2) questioni in cui si contesta la riduzione dell’ambito della sanatoria straordinaria mediante la riduzione dei limiti quantitativi delle volumetrie condonabili;

3) questioni in cui si contesta la riduzione dell’ambito della sanatoria straordinaria mediante l’introduzione, ai fini della condonabilità di taluni interventi, di condizioni ulteriori rispetto a quelle previste dall’art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003;

4) questioni in cui si contesta l’ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria amministrativa;

5) questioni in cui si contesta il mancato rispetto del termine previsto dall’art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004 per l’emanazione della legge regionale di cui all’art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003.

• **I vincoli alla potestà normativa regionale in materia di condono: a) il rispetto del termine fissato dal legislatore statale**

La Consulta inizia il proprio esame dalle questioni indicate al punto 5 del precedente elenco, logicamente preliminari rispetto alle altre. Puntualizza a tal proposito che il limite temporale all’esercizio del potere legislativo regionale indicato nel D.L. n. 269 del 2003 concerne esclusivamente le disposizioni che, specificando l’ambito degli interventi condonabili sul versante amministrativo, si discostano dalle previsioni dell’art. 32 dello stesso decreto-legge, così come modificato dalla legge di conversione n. 326 del 2003, e come risultante a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale ad opera della sentenza n. 196 del 2004. Non incontra, invece, limiti temporali del genere il potere legislativo regionale che si svolga in

conformità dell'art. 32 o nell'ambito di una qualsiasi ordinaria materia legislativa di competenza della Regione.

Tale presa di posizione ha trovato ulteriori sviluppi nella recente sent. n. 54 del 2009, che si illustrerà *infra*.

- **I vincoli alla potestà normativa regionale in materia di condono: b) il rispetto dei “limiti massimi” fissati dal legislatore statale**

Per quanto riguarda invece le censure indicate nei macrogruppi 1, 2 e 3 dell'elenco di cui sopra – censure tutte attinenti alla riduzione, da parte delle leggi regionali, dell'ambito di applicazione della sanatoria statale – la Corte ritiene sostanzialmente conformi alla Costituzione le norme impugnate. Ricorda infatti come il punto centrale della sentenza n. 196 del 2004 stesse proprio nel riconoscimento al legislatore regionale di un ampio potere discrezionale nella possibilità di definire i confini entro cui modulare gli effetti sul piano amministrativo del condono edilizio straordinario.

Per quanto riguarda, in particolare, la deroga ai limiti volumetrici previsti dal legislatore statale, la stessa sentenza n. 196 **aveva già dichiarato l'illegittimità del comma 25 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 proprio nella parte in cui non prevedeva “che la legge regionale di cui al comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli ivi indicati”**. Su questa base, nella sent. n. 49 del 2006 la Corte può quindi facilmente respingere la tesi dell'Avvocatura dello Stato, che riteneva fosse consentito alle Regioni soltanto “limare” entro margini di ragionevole tollerabilità le volumetrie massime previste dal legislatore statale, ma non negare *in toto* o in misura prevalente la sanabilità delle opere.

Ugualmente infondate sono valutate le questioni inerenti altre disposizioni regionali, che riducevano l'ambito di applicazione della sanatoria sottoponendola a condizioni restrittive non previste dal legislatore statale. Tale è il caso, ad esempio, dell'art. 32 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004 e dell'art. 21 della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, che subordinavano la condonabilità delle opere alla condizione che esse non fossero state realizzate con contributi pubblici erogati successivamente all'ultimo condono, ovvero che non avessero già beneficiato di precedenti condoni.

La Corte affronta per ultime le censure relative alle disposizioni regionali che producevano l'effetto di ampliare gli interventi ammessi alla sanatoria. In modo del tutto coerente con le altre prese di posizione, la sentenza n. 49 del 2006 ricorda che la giurisprudenza costituzionale sul condono è costante *“nell'affermare che spetta al legislatore statale determinare non solo tutto ciò che attiene alla dimensione penalistica del condono, ma anche la potestà di individuare, in sede di definizione dei principi fondamentali nell'ambito della materia legislativa «governo del territorio», la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili”*. Alla luce di tale principio, la Corte dichiara illegittimi:

- l'art. 26, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004, a norma del quale: “Le opere edilizie autorizzate e realizzate in data antecedente all'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme sulla edificabilità dei suoli), che presentino difformità eseguite nel corso dell'attuazione del titolo edilizio originario, si ritengono sanate, fermo restando il rispetto dei requisiti igienico-sanitari e di sicurezza”. **Ad avviso della Corte tale previsione, che contempla un'ipotesi di condono ope legis, si pone palesemente in contrasto con il principio fondamentale – di competenza statale – del rilascio di un titolo abilitativo in sanatoria al termine dello speciale procedimento previsto dallo stesso legislatore statale.**

- L'art. 3 della legge della Regione Marche n. 23 del 2004, che rimodula i limiti volumetrici massimi delle opere abusive condonabili (fissandoli in misura ridotta rispetto a quelli statali), senza tuttavia menzionare i limiti indicati dal comma 25 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, ovvero: 30% della volumetria originaria della costruzione ampliata, 3.000 metri cubi complessivi per le nuove costruzioni residenziali. **Tale previsione, interpretata in coerenza con le restanti disposizioni della legge, ad avviso della Corte rende possibili, per gli immobili non residenziali, la realizzazione di ampliamenti superiori a quelli previsti dalla normativa statale.**

- **Le decisioni più recenti della Corte costituzionale: la conferma dei vincoli alla potestà legislativa regionale in materia di condono**

La Corte costituzionale è nuovamente intervenuta in merito al riparto di competenze Stato-Regioni nell'ambito del condono edilizio con le recenti **sentenze n. 54 e n. 290 del 2009**, che si sono pronunciate sulla legittimità di alcune leggi regionali di modifica degli originari interventi normativi in materia.

La sent. n. 54 del 2009, in particolare, ha ad oggetto la legge della Regione Basilicata n. 25 del 2007 (che modifica parzialmente la legge regionale 12 novembre 2004 n. 18, recante "Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269"), contestata dal Presidente del Consiglio perché adottata oltre il termine prescritto dal D.L. n. 168 del 2004.

La Consulta ha così modo di ribadire e sviluppare quanto già affermato nella sent. n. 49 del 2006, ovvero "*che il limite temporale all'esercizio del potere legislativo da parte delle regioni in questa particolare materia concerne esclusivamente le disposizioni che (...) si discostano dalle previsioni dell'art. 32 (...) non incontra, invece, limiti temporali del genere il potere legislativo regionale che si svolga in conformità dell'art. 32*". Chiarisce a tal proposito che il solo esaurimento del termine non è sufficiente a sostenere la censura di incostituzionalità, **la quale esige invece che la parte ricorrente adduca argomenti tali da dimostrare che la sopravvenuta normativa regionale si è discostata dalle previsioni contenute nell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, alterando in tal modo la normativa statale in materia di condono edilizio.**

Nel caso di specie, tale onere motivazionale, ad avviso della Consulta, è adempiuto dal ricorrente solo con riferimento ad una delle disposizioni impugnate, sulla quale di conseguenza è circoscritto il giudizio.

La decisione dichiara quindi illegittime le lettere a) e c) dell'art. 1, comma 1 della citata L. R. n. 25 del 2007. La prima disposizione modifica la nozione di "*opera ultimata*", eliminando la necessità che, a tal fine, siano stati edificati i "*muri perimetrali*"; con la soppressione del riferimento a tale elemento, ad avviso della Consulta, si renderebbe applicabile il condono edilizio anche ad opere che ne sono escluse dalla legislazione statale e dalla previgente legislazione regionale, secondo le quali costituiscono opere abusive condonabili soltanto "*gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura*". La norma impugnata **ha pertanto l'effetto di estendere l'area del condono oltre il termine assegnato alla Regione ai fini dell'integrazione della normativa statale**, che viene anzi per tale profilo significativamente modificata.

Per lo stesso motivo è dichiarata illegittima la lettera c), che restringe la nozione di opere abusive non sanabili. Secondo il testo previgente della legge regionale n. 18 del 2004, infatti, non potevano formare oggetto di sanatoria le opere eseguite su immobili sottoposti a vincoli di tutela, mentre secondo il testo introdotto dalla disposizione impugnata l'esenzione opera solo se i vincoli comportano "*l'inedificabilità assoluta e siano stati imposti prima della realizzazione delle opere stesse*".

La **sent. n. 290 del 2009** si pronuncia, invece, sulla conformità alla Costituzione della legge della Regione Marche n. 11 del 2008 che, composta di un solo articolo, reca la “interpretazione autentica” dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23, con la quale la Regione ha esercitato la propria potestà legislativa in relazione alla disciplina del condono edilizio.

La disposizione impugnata stabilisce, in particolare, che l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 23 del 2004 (relativo alle “Opere non suscettibili di sanatoria”) deve essere interpretato nel senso che i vincoli in esso menzionati impediscono la sanatoria delle opere abusive solo qualora comportino inedificabilità assoluta e siano imposti prima dell’esecuzione delle opere.

In merito alla natura di tale disposizione, la Corte precisa che *“la potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile, sicché la via per negare la competenza regionale di natura interpretativa dovrebbe consistere nell’individuare siffatta materia e nel contestare che la disciplina legislativa di essa spetti alla Regione”*; il parametro con cui misurare la legittimità della disposizione impugnata deve essere individuato, pertanto, anche in questo caso, nell’art. 117, terzo comma, Cost. in punto di “governo del territorio”.

Alla luce di questa disposizione costituzionale, la Consulta dichiara la parziale illegittimità della norma regionale. Essa infatti sottrae dall’ambito della sanatoria gli interventi in area vincolata solo quando il vincolo – imposto sulla base delle norme statali citate nella disposizione fatta oggetto dell’intervento interpretativo – abbia carattere assoluto, mentre la disciplina statale sancisce l’osservanza anche dei vincoli di carattere relativo; **in tal modo la norma regionale amplia i limiti applicativi della sanatoria, violando il principio secondo il quale “solo alla legge statale compete l’individuazione della portata massima del condono edilizio straordinario”**.