

Condono edilizio e Regioni: la Corte mantiene le sue promesse

di Daria de Pretis
(30 giugno 2006)

(in corso di pubblicazione in *le Regioni*, 4/2006)

1. La nuova sentenza della Corte costituzionale in materia di condono edilizio (10 febbraio 2006, n. 49) è resa sul ricorso proposto dal Governo contro varie leggi regionali che, nel disciplinare la sanatoria edilizia straordinaria introdotta dal legislatore statale nel 2003, ne hanno sostanzialmente limitato l'ambito di applicazione.

La pronuncia non aggiunge in realtà molto di nuovo al sistema di riparto fra Stato e Regioni delle attribuzioni in materia già delineato nella precedente giurisprudenza costituzionale, e in particolare nella sentenza n. 196 del 2004^[1] oltre che nelle tre successive n. 70, n. 71 e n. 304 del 2005. Essa merita tuttavia di essere segnalata perché costituisce la non scontata applicazione del sistema definito dalla Corte nel 2004. In questo quadro, ferme restando una serie di competenze legislative statali - fra le quali ovviamente quella esclusiva dello Stato sulle questioni attinenti alla sanzionabilità penale degli abusi edilizi - risultava centrale il riconoscimento al legislatore regionale di un ampio potere discrezionale nella "traduzione" regionale del condono edilizio statale e nella definizione dei confini, se del caso anche molto stretti, degli aspetti di rilievo amministrativo del suo concreto regime nel territorio regionale.

Un'applicazione coerente e rigorosa dei principi enunciati nel 2004 non era così scontata per almeno tre ordini di ragioni.

In primo luogo perché lo Stato aveva sferrato alla legislazione regionale sul condono attacchi molto duri, che avrebbero potuto indurre la Corte ad "ammorbidire" le sue posizioni sull'estensione dei poteri regionali in materia di governo del territorio quando questi incrocino la questione della "sanatoria". Con la pronuncia del 2004 la Corte, dopo aver utilizzato lo schema argomentativo messo a punto nella sent. n. 303/2003 sulla legge obiettivo per giustificare l'intervento statale in materia edilizia^[2], aveva ricondotto all'ambito della materia edilizia anche il condono, ed era inoltre riuscita a superare positivamente anche la difficoltà (all'apparenza ancora maggiore) di ricondurre il condono stesso all'area dei "principi fondamentali" della materia, ciò che infine le aveva consentito di affermare la legittimità, anche dal punto di vista dei rapporti Stato-Regioni, dell'introduzione legislativa di una sanatoria edilizia straordinaria statale. Al tempo stesso aveva però affermato che alle Regioni andava comunque garantita la possibilità di intervenire con proprie in materia in materia (ed aveva per questo annullato alcune previsioni della legge statale che escludevano o limitavano questo potere), entro limiti come si vedrà piuttosto rigidi per quanto riguarda il rispetto dei parametri statali massimi di condonabilità degli abusi, ma alquanto ampi e indefiniti invece per quanto riguarda la "restringibilità" degli standard nazionali. Su questo secondo aspetto la stessa Corte si era riservata spazi di manovra nella valutazione dell'ampiezza e dell'incisività della successiva legislazione regionale. La sua nuova pronuncia non era quindi del tutto prevedibile.

La seconda ragione di cautela è che gli esiti che in concreto la decisione sulle leggi regionali avrebbe potuto produrre sulla portata del condono edilizio (e che, a cose fatte, possiamo dire che effettivamente produce), sono molto consistenti e risultano evidentemente idonei a svuotare, almeno potenzialmente, gli effetti attesi a livello statale. Non trascuriamo il fatto che la discussa decisione del Governo di "lanciare" nel 2003 una nuova sanatoria straordinaria degli abusi edilizi fu motivata principalmente da esigenze di cassa, non a caso ampiamente riprese dall'Avvocatura dello Stato nei suoi atti difensivi. Il consistente restringimento delle ipotesi di abusi condonabili operato dalle Regioni produce quindi effetti decisamente pesanti sulle aspettative della finanza pubblica. Effetti com'è ovvio neanche lontanamente compensabili con lo stesso possibile intervento regionale sulla misura dell'oblazione.

In terzo luogo non va dimenticato che in tema di condono edilizio la Corte non è nuova a "ripensamenti", se necessario anche sorprendentemente in contrasto con la sua stessa giurisprudenza. Proprio la sent. n. 196 del 2004 essa aveva clamorosamente (anche se forse non imprevedibilmente) disatteso la precedente ammonizione della Corte circa il fatto che un nuovo condono "non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità" ^[3] e deluso le aspettative di quanti contavano su questo impegno.^[4] La normativa nazionale del 2003 (art. 32 d.-l. n. 269, convertito nella l. n. 326) era stata impugnata dalle Regioni, oltre che per ragioni attinenti alla violazione delle loro attribuzioni in materia edilizia, per l'irragionevolezza della scelta legislativa e, appunto, per il suo contrasto con quanto la stessa Corte aveva

solennemente annunciato in precedenza su eventuali futuri condoni. Ma la Corte costituzionale aveva risposto giustificando ancora una volta l'"intervento straordinario" del legislatore con le "contingenze particolari" dell'entrata in vigore del nuovo testo unico dell'edilizia e con il nuovo assetto della materia del governo del territorio a seguito della riforma del Titolo V.

Si capisce dunque la prudenza con cui era attesa la pronuncia sulle impugnative delle leggi regionali da parte del Governo e il sollievo delle Regioni - e di chi abbia a cuore la loro autonomia in un campo così delicato e cruciale come quello del governo del territorio - per l'esito del giudizio.

2. Quando nel 2004 la Corte "salvò" il condono edilizio statale, respingendo una buona parte delle censure regionali contro l'introduzione statale della nuova sanatoria straordinaria, essa affrontò dunque fra gli altri il tema del riparto delle competenze fra Stato e autonomie regionali. Come detto, riconobbe e giustificò sotto il profilo costituzionale il potere dello Stato di prevedere una nuova sanatoria straordinaria edilizia, ma cercò anche di definire positivamente il ruolo delle Regioni, affermando con chiarezza che esse sono titolari di precisi e ampi poteri di intervento legislativo in materia.

E' per questo che, all'esito del giudizio, se le Regioni ne uscivano in qualche misura formalmente sconfitte, nemmeno lo Stato poteva cantare vittoria, dal momento che, oltre a vedere annullate varie norme della sua legge, non poteva non rendersi conto che il ruolo riconosciuto alle Regioni avrebbe consentito interventi draconiani sul condono statale. La Corte aveva finito infatti per affermare proprio quello che il legislatore nazionale aveva cercato accuratamente di escludere, ossia che, una volta introdotto il condono dal legislatore statale, le Regioni avrebbero potuto legiferare a loro volta sui esso, sostituendo la parte di dettaglio, e quindi cedevole, della disciplina statale, e limitandone la portata. Da questo disegno di riparto lo spazio lasciato alle Regioni non usciva dunque per niente irrisorio, ma appariva anzi "tale da mandare in tilt tutto il condono", come efficacemente non ha mancato di osservare anche una dei più critici (per altre ragioni, ovviamente) commentatori della decisione.^[5]

Ed in effetti, oltre ad annullare alcune norme procedurali che limitavano l'effettiva possibilità di intervento regionale, con la sentenza n. 196 la Corte riconobbe fra l'altro espressamente alle Regioni la possibilità di determinare la misura degli oneri di condono, nonché le modalità del loro versamento, e di definire le tipologie degli abusi alle quali collegare le somme da versare a titolo di oblazione. Per questo la Corte dichiarava incostituzionale la legge statale sul condono, nella parte in cui "non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissione a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio" definite dalla stessa normativa nazionale (l'art. 32, c. 26), nella parte in cui "non prevede che la legge regionale di cui al comma 26, possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione" (art. 32, c. 25), e nella parte in cui esclude che i limiti introdotti eventualmente dalla legge regionale riguardino anche le opere insistenti su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale (art. 32, c. 14). In alcune sentenze immediatamente successive (n. 70, n. 71 e n. 304 del 2005) la Corte precisava poi che restava riservata al legislatore nazionale l'individuazione dei *limiti massimi* di ampiezza del condono straordinario, sia in termini di tipologie di abusi e di volumi massimi condonabili, nonché di opere non sanabili, sia in termini di limiti temporali di realizzazione delle opere

Ne derivava un quadro tale per cui, riconosciuta legittima, nelle circostanze del caso, la facoltà per lo Stato di prevedere un nuovo condono edilizio e i limiti per così dire "massimi" di condonabilità degli abusi edilizi, sarebbe poi spettato alle Regioni, ove lo avessero voluto, di fissare con legge, nel termine indicato dallo Stato, limiti diversi, sia definendo e riducendo le tipologie di abuso condonabili, sia determinando diverse modalità e misure di oblazione.

Alla sentenza n. 196 del 2004 il legislatore statale dava esplicita attuazione con una norma (l'art. 5, d.-l. n. 168 del 2004, convertito nella l. n. 191 del 2004) che fissa fra l'altro in quattro mesi il periodo di un possibile intervento regionale. E in effetti, nel breve arco di tempo che va dalla fine di ottobre all'inizio di novembre 2004, le Regioni approvavano proprie leggi in materia di sanatoria edilizia. Esse introducono una nuova disciplina delle ipotesi di abuso condonabili, delle modalità e delle condizioni del condono nonché della misura dell'oblazione, sulla base del quadro di riparto definito dalla Corte. Le leggi delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lombardia, Veneto, Umbria e Campania venivano tuttavia impugnate dal Governo sul presupposto che avrebbero violato sotto vari profili i limiti alla potestà legislativa regionale in materia.

Con la sentenza n. 49 la Corte si esprime ora per la legittimità di sei delle sette leggi regionali impugnate (l.r. Lombardia n. **31 del 2004**, l.r. Veneto n. **21 del 2004**, l.r. Toscana n. **53 del 2004** e l.r. Umbria n. **21 del 2004**, l.r. n. Emilia Romagna 23 del 2004 e l.r. Marche n. 23 del 2004), salvo che per due particolari aspetti: della legge dell'Emilia Romagna è ritenuta incostituzionale la sanatoria *ope legis* delle opere edilizie autorizzate e realizzate prima della legge

n. 10 del 1977 (prevista all'art. 26, c. 4), in quanto considerata eccedente l'ambito massimo delle opere condonabili definito dalla legge statale (oltre che non compatibile con esigenze della finanza pubblica); mentre della legge marchigiana è affermata l'illegittimità nella parte in cui non riproduce esplicitamente, per quanto riguarda gli aumenti abusivi della volumetria, il tetto massimo del trenta per cento dell'edificio e dei 3.000 metri cubi complessivi per le nuove costruzioni residenziali.

E' dichiarata invece costituzionalmente illegittima per intero legge campana (l.r. n. 10 del 2004), ma solo in quanto emanata dopo che era decorso (da sei giorni) il termine stabilito dal legislatore statale per l'intervento legislativo regionale. Non dunque per ragioni attinenti al merito delle scelte legislative regionali di limitazione. Di conseguenza mentre in tutte le altre Regioni operano le diverse e molto più restrittive regole introdotte dal legislatore regionale, in Campania continuano ad applicarsi le norme nazionali e vengono meno i limiti più severi posti dalla Regione.[6]

3. Piaccia o non piaccia dunque il sistema di regole definito nella sent. n. 196 del 2004 sul ricorso promosso dalle Regioni contro lo Stato, occorre dare atto alla Corte di aver mantenuto il suo impegno e di avere applicato con coerenza le stesse regole nel giudizio instaurato questa volta dallo Stato contro le Regioni. La pronuncia non sembra deludere le aspettative regionali, né dal punto di vista della puntualità con cui ci si poteva attendere che la Corte applicasse i criteri che apparivano già precisamente definiti nelle precedenti sentenze (come è certamente quello del necessario rispetto dei *limiti massimi* del condono statale), né dal punto di vista della soluzione offerta alle questioni che, nella sentenza n. 196, restavano in qualche misura ancora aperte, e in particolare la questione della fissazione di eventuali *limiti minimi* al di sotto dei quali cioè le Regioni non avrebbero potuto "restringere" l'ambito oggettivo del condono statale.

Quanto agli aspetti che non presentavano particolari profili di incertezza, va riconosciuto che la Corte non mostra esitazioni nel ribadire e nel dare seguito alle sue "promesse": se la potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio include anche l'edilizia e se della materia lo Stato ha facoltà di dettare i principi fondamentali, potendo disciplinare in questo contesto anche un condono (del quale semmai si tratterà di valutare la ragionevolezza e il rispetto delle altre regole costituzionali quale il principio di buon andamento, per esempio), alle Regioni è tuttavia garantito un ampio spazio di intervento nella disciplina dei profili amministrativi del condono, con l'unica avvertenza del rispetto dei termini temporali e dei limiti massimi fissati dalla legge statale.

Lo spazio d'azione regionale comprende così fra l'altro: la possibilità di limitare le categorie di abuso e di determinare limiti volumetrici inferiori, anche in misura molto consistente, a quelli previsti dalla legge statale; la possibilità di imporre vincoli procedurali a tutela di interessi regionali (per esempio la necessità del parere favorevole dell'autorità preposta al vincolo ambientale, paesaggistico ecc., apposto successivamente all'entrata in vigore della legge regionale, come prevede la legge della Toscana); la facoltà di prescrivere particolari condizioni oggettive delle opere condonabili (per esempio che non siano state realizzate con contributi pubblici, o che non abbiano già beneficiato di precedenti condoni, come stabilisce la legge dell'Emilia-Romagna); la possibilità di subordinare l'efficacia del condono a vincoli successivi alla sua concessione (quale per esempio il mantenimento per vent'anni della destinazione abitativa previsto anch'esso dalla legge dell'Emilia-Romagna).

Le Regioni non possono invece superare i *limiti massimi* di condonabilità degli abusi e i vincoli temporali definiti dallo Stato. Queste sono le ragioni delle tre dichiarazioni di incostituzionalità. Eccede infatti i limiti massimi del condono statale la previsione dell'Emilia-Romagna di una sanatoria *ope legis* (e gratuita) delle opere edilizia autorizzate e realizzate prima del 1977 che presentino difformità esecutive. Allo stesso modo non rispetta (se non forse implicitamente, ma la Corte non lo ha ritenuto sufficiente) i limiti massimi la legge marchigiana, la quale non riproduce nel suo testo i tetti di volumetria e di cubatura fissati dalla legge statale. Di fronte al termine di quattro mesi posto alle Regioni per intervenire con proprie leggi sul condono (art. 5, co. 1, d.-l. n. 269/2003, emanato in attuazione della sent. 196), non vi era poi evidentemente spazio per difendere la legge campana, approvata sei giorni dopo il decorso del termine, e che infatti per questo è stata dichiarata incostituzionale.

La questione che restava invece ancora aperta, anche dopo la sentenza n. 196 del 2004, era quella dell'esistenza di un *limite minimo* al di sotto del quale la Regione non potrebbe spingersi nel restringere l'ambito del condono senza eludere la legislazione statale "di principio". Su questo aspetto si registra forse l'unico passaggio innovativo della sentenza e probabilmente quello di maggiore interesse.

Anche di fronte ai rilievi governativi sulla "eccessiva restrizione" da parte del legislatore regionale dell'ambito oggettivo del condono statale, e sulle sue ricadute sul piano della finanza pubblica statale (e dei connessi obblighi comunitari) e delle sanzioni penali, la Corte è impeccabile nella difesa del potere della Regione di scegliere la soluzione ritenuta

migliore, foss'anche, appunto, una soluzione estremamente restrittiva della portata del condono statale. Se il tetto massimo va rispettato, in altri termini, non vi è invece un parametro minimo e le Regioni sono autorizzate a ridurre a loro piacimento l'ambito degli abusi condonabili e a fissare autonomamente le condizioni per la loro sanatoria.

Più precisamente, secondo la Corte, l'autonomia legislativa delle Regioni nelle materie affidate alla loro potestà non può incontrare limiti negli "effetti che solo in via indiretta ed accidentale dovessero derivare al gettito di entrate di spettanza dello stato", effetti che erano stati portati a sostegno delle censure governative di violazione delle attribuzioni statali. Limiti di questo tipo infatti, a volerli ritenere ammissibili, non potrebbero che essere espressi, ciò che nel caso di specie chiaramente non è.

Né vale a modificare l'opinione alla Corte l'argomento delle conseguenze sul piano penale della scelta legislativa regionale di disciplina dei profili amministrativi della sanatoria edilizia, e della lamentata "asistematicità" delle pronunce che i giudici sarebbero chiamati a rendere nei confronti dei proprietari e degli autori degli abusi nei diversi territori regionali. La Corte sottolinea invece la coerenza con il disegno costituzionale della diversificazione delle soluzioni legislative regionali attinenti al governo del territorio e quindi anche delle diverse conseguenze che ne possono derivare su altri piani, fra i quali quello delle responsabilità penali.

4. In conclusione, in una materia delicata come quella della sanatoria edilizia e nell'ambito di un sistema di riparto delle funzioni piuttosto sofferto quale quello che ha ad oggetto il "governo del territorio", la Corte riesce a mantenere quella soluzione di equilibrio fra poteri statali e poteri regionali che aveva cercato di definire con la prima pronuncia sull'ultima normativa statale di condono. Lì il compromesso era stato raggiunto salvando il condono statale, ma bilanciandolo con il riconoscimento di forti poteri di intervento "riduttivo" regionale. Il rischio era che alla prova dei fatti le pressioni per un condono "efficace" (cioè ricco per le casse dello Stato), unite ad argomenti suggestivi come quello dell'"asistematicità" (per esempio delle pronunce giurisdizionali applicative di discipline diverse da Regione a Regione, come se l'autonomia non mirasse proprio a rompere ingiustificate "sistematicità"), potessero portare la Corte a "ridurre" a sua volta l'ambito dei poteri riconosciuti della Regione. Ebbene, possiamo dire che il rischio è stato sventato e che il bilanciamento faticosamente disegnato nella sent. n. 196 del 2004 "esce indenne" dalla nuova pronuncia.

Le Regioni, se e quando lo hanno (diligentemente) voluto, hanno potuto davvero attenuare, anche in modo alquanto consistente, gli effetti del condono statale, evitandone le conseguenze più devastanti, e la Corte, chiamata a giudicarle, ha ribadito con forza l'ampiezza dei loro spazi di scelta autonoma, riconoscendo che la vicenda del condono ha evidente e decisivo impatto sul governo e sulla gestione regionale del territorio.

Inutile aggiungere che il significato di "promessa mantenuta" della nuova sentenza costituzionale sulle leggi regionali sul condono costituisce un segnale di coerenza che va al di là della garanzia dei poteri regionali in materia e che rassicura - soprattutto chi è rimasto deluso dalla scelta di compromesso operata nel 2004 - sulla sorte che la Corte non potrebbe non riservare a eventuali future (e a questo punto temerarie) sanatorie, statali o regionali che fossero.

[1] Se ne veda la massima in questa *Rivista* 2004, 1355, con nota di D. Sorace e A. Torricelli, *Dal condono selvaggio al condono sostenibile?*, *ivi* 1359 ss.

[2] Per cui l'edilizia, storicamente appartenente alla materia urbanistica, deve ritenersi far parte ora della materia "governo del territorio", v. punto 11.1 della sent. 303 del 2003, in questa *Rivista* 2004, in specie 554 s., con il commento di S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, *ivi*, 578 ss.

[3] Così si leggeva infatti nelle sentenze in tema n. 427 e 416 del 1995, su cui v. le considerazioni di M. Cammelli, *La Corte costituzionale condona (ma solo per questa volta) i vizi del condono edilizio*, in questa *Rivista* 1995, 300) e nelle ordinanze 395 del 1996, n. 45 del 2001 e n. 174 del 2002. Anche in esse la giustificazione della tenuta costituzionale delle normative di condono era l'entrata in vigore di una nuova disciplina urbanistico-edilizia e la necessità di potere contestualmente "ripartire" con una nuova legalità, sanando l'abusivismo pregresso.

[4] V. in particolare V. Mazzei, *Il condono edilizio da eccezione a norma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 988 ss.

[5] V. Mazzei, *Il condono edilizio da eccezione a norma*, *cit.*, 990.

[6] Va segnalato inoltre che, per quanto riguarda la Sicilia, con la sent. 8 febbraio 2006, n. 39, la Corte ha affermato la prevalenza della tutela dei vincoli paesaggistici e ambientali sulle ipotesi di condono edilizio e di conseguenza ha dichiarato incostituzionale l'art. 17, comma 11, della l.r. n. 4 del 2003 in base alla quale, per il condono di opere abusive situate in aree vincolate, il nulla osta della Soprintendenza fosse necessario solo nei casi in cui i vincoli fossero precedenti alla realizzazione degli abusi. Ne consegue che ai fini del condono è necessario ottenere il nullaosta.

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali

