

Dal condono selvaggio al condono sostenibile?

(nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2004)

di D. Sorace, A. Torricelli

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 1/2005)

1. La Corte costituzionale, con le sentenze n. 196 e 198 e con l'ordinanza n. 197, tutte decise il 24 giugno del 2004, si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale che erano state sollevate da otto Regioni e da tre giudici sul condono edilizio rinnovato dall'art. 32 del decreto legge n. 269 del 2003, convertito con legge n. 326 del 2003, e sulle questioni sollevate dal Governo nei ricorsi contro le leggi di alcune Regioni, che avevano stabilito che nel loro territorio non si desse attuazione, totalmente o per intere categorie di opere, alla normativa statale di cui sopra. Ancora nello stesso giorno, con la sentenza n. 199, la Corte ha giudicato su un conflitto di attribuzioni sollevato dal Governo, contro un atto della Giunta regionale campana di "integrazione alle linee guida per la pianificazione territoriale".

In particolare, con la sentenza n. 196 la Corte, oltre a decidere alcune questioni processuali, ha dichiarato inammissibili o infondate diciassette delle questioni sottoposte, accogliendone invece altre nove, con le conseguenti pronunce di incostituzionalità, in parte additive.

Rinunciando ad un esame analitico di tanto numerosi *dicta*, merita piuttosto - anche in vista del nuovo intervento già richiesto alla Corte in relazione alla portata ed alle conseguenze di questa sua pronuncia - soffermarsi sugli aspetti che possono consentire di coglierne a pieno il significato per quanto riguarda i punti principali.

2. A tal fine è però necessario ripercorrere preliminarmente la giurisprudenza della Corte costituzionale sul condono edilizio fin dalle origini della vicenda nella quale si è inserita la normativa oggetto dell'attuale giudizio.

Prima del condono generalizzato previsto dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47, che fu giustificato con l'esistenza di una situazione diffusa di abusivismo edilizio che non si riusciva a porre sotto controllo, alcune Regioni avevano tentato il recupero urbanistico di zone abusive, mediante norme speciali sulla pianificazione di tali zone, cui seguivano concessioni edilizie in sanatoria (l. reg. Lazio n. 28/1980 e l. reg. Sicilia n. 7/1980).

Naturalmente queste leggi regionali non si occupavano delle sanzioni penali. Parimenti due decreti legge (n. 486 del 1982 e n. 688 del 1982) con i quali si manifestarono le prime misure di condono del legislatore statale, operavano solo sul piano della normativa urbanistico - edilizia, senza toccare i profili penali se non per la previsione della sospensione dei procedimenti connessa alla presentazione della domanda di sanatoria (peraltro nel presupposto che la concessione edilizia in sanatoria operasse poi come causa di estinzione del reato).

La normativa sul condono sposta invece i suoi effetti direttamente sul piano penale con il d.l. 529 del 1983, che all'art. 6, c. 2, dispone espressamente che il rilascio della concessione edilizia in sanatoria "estingue i reati contravvenzionali, anche connessi" aggiungendo che "non si applicano le sanzioni amministrative, ivi comprese le pene pecuniarie... sempre che le somme dovute a titolo di oblazione siano state corrisposte per intero". La specifica previsione legislativa dell'effetto estintivo del reato da parte della sanatoria edilizia era diretto ad incidere sul diritto giurisprudenziale, ove in quegli anni era minoritaria la tesi che riconosceva alla concessione edilizia in sanatoria una efficacia scriminante penale, mentre si veniva consolidando l'orientamento della Corte di cassazione che negava ai provvedimenti amministrativi in sanatoria rilevanza penale, attribuendo al reato edilizio il carattere formale di violazione dell'ordine amministrativo (in coerenza con la Corte costituzionale che riconosceva come bene tutelato dalla normativa l'interesse pubblico al controllo preventivo sulle attività di trasformazione del territorio). La espressa disposizione che attribuiva effetto estintivo del reato alla concessione edilizia in sanatoria fu poi confermata dall'art. 22 della legge n. 47 del 1985.

Proprio questa interferenza del legislatore nella giurisprudenza penale (sostenuta da parte della dottrina) fu all'epoca al centro dell'attenzione, tanto che le questioni di costituzionalità in relazione alla l. n. 47 furono promosse con ordinanze di giudici penali, senza alcun riferimento alle competenze legislative regionali (malgrado che la questione fosse oggetto

di considerazione da parte dei primi commentatori della legge).

La prima sentenza della Corte costituzionale sull'argomento, la n. 369 del 1988, riguardò la legge del 1985 e si incentrò, da un lato, in relazione all'art. 79 Cost. in connessione con gli articoli 25, c. 1, e 101, c. 2, sulla questione (che era già stata oggetto di dibattito in Parlamento) della natura del condono (se dovesse considerarsi un'amnistia, propria o impropria) e, dall'altro, in relazione all'art. 3 Cost., sul dubbio che la differenziata disciplina delle diverse fattispecie non fosse ragionevole. E la conclusione fu, per il primo aspetto, che il condono edilizio non doveva considerarsi un'amnistia ma configurava una forma atipica di 'misura di clemenza' e, per il secondo profilo, che la dettagliata disciplina dettata dalla legge non poteva considerarsi irrazionale. Comunque la considerazione della vicenda restò essenzialmente sul piano penalistico proposto dalle ordinanze di remissione, anche se il rilievo della normativa per il governo degli interessi urbanistici non poteva non emergere: infatti si accettò, per un intervento legislativo che appariva evidentemente contraddittorio con le esigenze della pianificazione urbanistica, la giustificazione secondo la quale "il legislatore del 1985, nel tentativo di porre ordine nell'intricata, farraginoso materia dell'edilizia, preso atto dell'illegalità di massa in tale materia verificatasi" (in un altro passo imputata anche alla "non sempre perfetta efficienza delle competenti autorità amministrative") ha inteso 'chiudere' un passato illegale: ed ha ritenuto, con valutazioni insindacabili in questa sede, d'indurre "attraverso la previsione delle sanzioni autori (e non) delle violazioni edilizie a chiedere la concessione in sanatoria".

A differenza della prima legge sul condono edilizio, la seconda (n. 724 del 1994) che riapriva i termini per domandarne l'applicazione, fu portata dinanzi alla Corte costituzionale non solo da ordinanze di giudici penali, ma anche da ricorsi dell'Emilia - Romagna e della Provincia autonoma di Trento.

In relazione al ricorso proposto da quest'ultima, la sentenza n. 418 del 1995 non ebbe bisogno di affrontare il problema della compatibilità della legge statale con le competenze statutarie della Provincia autonoma. La Corte infatti si limitò ad una dichiarazione di inammissibilità, proprio aderendo alla tesi della ricorrente che mirava al riconoscimento, in effetti contenuto nella sentenza, che "le leggi provinciali possono rendere liberamente applicabile il condono - sanatoria", senza che dalla legge statale discenda un'imposizione in tal senso.

L'Emilia - Romagna fu l'unica Regione a reagire alla riapertura dei termini del condono, a dimostrazione che l'attenzione delle Regioni per questa materia e per la difesa delle relative competenze cominciava sì a manifestarsi ma solo debolmente. Nella sentenza n. 416 del 1995 la questione di costituzionalità, che la Regione aveva proposto con riferimento agli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione, venne affrontata dalla Corte nella prospettiva della ragionevolezza o meno della normativa, sotto il profilo delle funzioni regionali di controllo e repressione, e fu dichiarata non fondata. La Corte ritenne infatti da escludere che la riapertura dei termini del condono, operata da "una norma del tutto eccezionale in relazione ad esigenze di contestuale intervento sulla disciplina concessoria e a contingenti e straordinarie ragioni finanziarie e di recupero della base impositiva dei fabbricati, vanific[asse] di per sé l'azione di controllo e di repressione delle amministrazioni ed in particolare delle più attente". Aggiungendo che l'ampiezza dell'applicazione, che nel frattempo la norma impugnata aveva avuto nelle varie Regioni, dimostrava la persistenza e la diffusione dell'abusivismo edilizio, di cui una causa doveva ritenersi anche "la scarsa (o quasi nulla in talune Regioni) incisività e tempestività dell'azione di controllo e di repressione degli enti locali e delle Regioni".

Al giudizio assolutorio così formulato, la Corte aggiunse però un monito per l'ipotesi di una eventuale reiterazione di norme del genere, "soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini temporali di riferimento del commesso abusivismo edilizio": in tal caso non sarebbe stato possibile affermarne la ragionevolezza "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". Infatti, "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...".

La Corte, dunque, neppure con questa sentenza affrontò esplicitamente la questione della competenza legislativa delle Regioni ma, anche se con riferimento a funzioni regionali e locali (quelle repressive e di controllo), valutò la ragionevolezza della legge statale in una prospettiva ancora essenzialmente influenzata dalla tematica con la quale si era misurata nella sentenza n. 369 del 1988.

Infine con la sentenza n. 427 del 1985, vennero decise delle questioni proposte da ordinanze di remissione dei giudici penali, che riproponevano prevalentemente i dubbi di costituzionalità di un condono prospettato come avente natura di

amnistia (art. 79 Cost.) e comunque di una normativa considerata irragionevole e discriminatoria (art. 3, Cost.). Tali questioni vennero risolte negli stessi termini e con le stesse argomentazioni utilizzate nelle sentenze n. 369 del 1988 e n. 416 del 1995. In particolare si tornò a sottolineare l'eccezionalità della normativa, questa volta richiamando anche ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria; e, rilevando che proprio l'ampia applicazione del condono dimostrava la permanente diffusione del fenomeno dell'abusivismo, si tornò ad evocare "la necessità di un recupero della legalità attraverso la regolamentazione dell'assetto del territorio, onde procedere ad un definitivo riordino della materia". Fu anche ripetuto il monito circa il prevedibile diverso esito della valutazione di ragionevolezza in caso di reiterazione del condono, soprattutto se con ulteriore e persistente spostamento dei termini.

Peraltro una delle ordinanze di remissione aveva proposto delle censure specificamente riguardanti gli artt. 117, 118 e 128 della Costituzione, "in quanto il condono di abusi edilizi non solo formali, ma anche sostanziali, impedirebbe agli enti competenti (Regioni e Comuni) qualsiasi intervento di governo del territorio, costringendoli a prendere atto delle scelte contrastanti con gli strumenti urbanistici adottati". La Corte tuttavia liquidò la questione con un giudizio di manifesta infondatezza, motivato in primo luogo, anche in questo caso, con il richiamo alle argomentazioni della sentenza n. 416 (sottolineando i rimproveri allora mossi alle Regioni ed ai Comuni per la scarsa incisività della loro azione di controllo e ricordando come spetti alla esclusiva competenza dello Stato la materia penale, nella quale rientra l'esclusione della punibilità) ed in secondo luogo con la menzione del potere statale di fissare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale.

In conclusione, si può dire che i precedenti della sentenza n. 196 del 2004, alla quale si può ora tornare, avevano sostanzialmente eluso la questione della eventuale lesione da parte delle leggi statali delle competenze legislative regionali, essendo mancato l'impegno a distinguerla adeguatamente dalla problematica, connessa ma diversa, riguardante i profili penali dell'operazione.

3. Anche la sentenza n. 196, nonostante che il nuovo condono torni a riaprire i termini di quello previsto dalla legge n. 47 del 1985 (sia pure con alcune nuove riduzioni della sua portata), ha ritenuto sufficiente a considerarlo un intervento contingente ed eccezionale, e quindi ragionevole, la giustificazione fornita dallo stesso legislatore (art. 32, c. 2, d.l. n. 269), che, nel caso, è stata indicata nella circostanza transitoria dell'attesa dell'adeguamento della disciplina regionale al nuovo testo unico dell'edilizia, in conformità al riformato titolo V della Costituzione. Si tratta di una giustificazione che è venuta a sostituire i richiami precedenti alla gravità della permanente situazione di diffuso abusivismo, che oggi la Corte riconosce essere fortemente attenuato per effetto di "linee di politica amministrativa e legislativa coerenti con un'azione di contrasto dell'abusivismo edilizio" messe in atto da "non poche realtà comunali e regionali". Così è stato possibile dichiarare infondate le censure fondate sulla non ripetibilità del condono affermata nei moniti che si sono più sopra ricordati.

Tuttavia, questa volta la Corte ha anche realmente e decisamente affrontato la questione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, distinguendola nettamente dalle differenti eccezioni di costituzionalità proposte nei ricorsi delle Regioni.

Così, in primo luogo, ha dichiarato inammissibili (anche alla luce del nuovo articolo 127 Cost.) alcune delle questioni proposte, perché riferite ad aspetti delle disposizioni impugnate non idonei "a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e Province autonome ricorrenti", confermando che queste ultime non sono legittimate a denunciare la violazione di parametri differenti da quelli specificamente concernenti il riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

In positivo, la Corte si è posta il problema di stabilire se ed a quale materia di competenza legislativa regionale inerisse la normativa statale impugnata e, conseguentemente, se e per quali aspetti la sfera di attribuzioni costituzionalmente riservata alle Regioni dovesse ritenersi lesa.

La Corte ha, prima di tutto, ricostruito le caratteristiche del nuovo condono sul quale è stata chiamata a giudicare. Si tratta di un istituto temporaneo ed eccezionale rispetto all'istituto ordinario del "permesso di costruire in sanatoria" disciplinato dal t.u. in materia edilizia, che è ricollegato "sotto molteplici aspetti ai precedenti condoni edilizi", ai quali la legge opera una esplicita saldatura apportandovi "solo alcune limitate innovazioni" (che, da un lato, lo rendono più ristretto e, dall'altro, lo estendono ad opere abusive costruite su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale o gravate da diritti di uso civico).

Circa la competenza legislativa su un tale istituto, la Corte aderisce alla tesi che - con esclusione del profilo penale

(comprendente anche la collaborazione al procedimento da parte delle amministrazioni comunali) che è di competenza esclusiva dello Stato - si ricade nel "governo del territorio" e quindi in una materia di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, c. 3, il cui ambito è più ampio di quello risultante dall'originario testo dell'art. 117. Da qui la conclusione che "solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili", mentre, per il resto, "è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante - più ampio che nel periodo precedente - di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo".

Queste premesse sono a fondamento delle più importanti dichiarazioni di illegittimità: la mancata previsione, da parte del comma 26 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, "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 di cui all'Allegato 1"; la mancata previsione, da parte del comma 25 dell'art. 32 "che la legge regionale di cui al comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione"; la mancata previsione, da parte del comma 14 dell'art. 32, che la legge regionale di cui al comma 26 si applichi anche ai "beni che insistono su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale".

4. Come si vede, in questa sentenza, la Corte, diversamente da quanto aveva fatto nelle precedenti occasioni, prende una posizione netta sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni costituzionalmente ammissibile in relazione ad un oggetto quale il condono edilizio in discussione. Tuttavia non si può dire che sia del tutto chiara la *ratio* che l'ha condotta a simili conclusioni e questo può lasciare qualche equivoco sull'effettivo significato di queste ultime.

La motivazione delle conclusioni in parola sembrerebbe da rinvenire nell'espresso riconoscimento della parziale fondatezza di alcuni dei rilievi contenuti nei ricorsi come dalla Corte stessa riferiti. Si tratta: in primo luogo, della denuncia che la legge impugnata contiene una normativa di dettaglio (per di più non cedevole) in una materia di competenza legislativa concorrente; in secondo luogo, del rilievo che "la stessa idea di condono edilizio, in quanto disciplina eccezionale, non sarebbe idonea ad essere qualificata quale principio fondamentale della materia"; infine, della censura, relativa ad alcune parti della disciplina impugnata, di radicale svuotamento del principio di sussidiarietà, dato che "la natura delle funzioni amministrative di gestione in materia urbanistica [non] potrebbe legittimare la loro attribuzione al livello centrale in nome del principio di adeguatezza, come dimostrato dalla stessa legislazione sul condono, che le mantiene ai Comuni pur vincolandone radicalmente l'esercizio".

Da questi riferimenti sembra potersi desumere, in primo luogo, che la Corte ritiene che per una materia quale quella del governo del territorio, almeno per gli aspetti in cui vi incide un condono edilizio, è particolarmente appropriata la nuova regola costituzionale che attribuisce di regola le funzioni amministrative ai Comuni, essendo in questo caso specialmente difficile scorgere come il principio di adeguatezza potrebbe giustificare il trasferimento al centro. Di conseguenza, una disciplina statale dettagliata di un simile argomento, finendo per risolversi nella puntuale conformazione di funzioni amministrative di livello squisitamente locale, non viola soltanto il limite posto dall'art. 117, c. 3, Cost., alla legislazione dello Stato nelle materie di legislazione concorrente, ma anche l'art. 118, mancando una possibile giustificazione fondata sui principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Infine, il riconoscimento della parziale fondatezza anche della obiezione circa l'inidoneità di una disciplina eccezionale quale quella del condono edilizio a costituire principio fondamentale della materia "governo del territorio" sembra da interpretare nel senso che la competenza alla determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato non implica in nessun caso la legittimazione a dettare norme d'eccezione tali da vanificare la stessa potestà pubblica di governare il territorio, di cui è componente essenziale la titolarità e l'esercizio al livello locale adeguato di determinate funzioni amministrative.

5. Se si ricostruisce compiutamente in tal modo l'insegnamento della Corte, quale sia lo spazio che residua legittimamente alla legislazione statale su quest'ultimo condono edilizio, una volta amputata delle componenti costituzionalmente inaccettabili, lo si può anche comprendere analizzando l'elenco esemplificativo dei contenuti di principio ammissibili che si è visto indicati dalla sentenza.

Da un lato, la Corte dice che il legislatore statale può imporre legittimamente ai governi locali limiti insuperabili (in termini di data di realizzazione e di volumetrie delle opere di cui può essere ammesso il condono) alla sanatoria dell'abusivismo. Risulta in tal modo impedito anche a queste autorità di stabilire eventuali eccezioni alle regole di portata tale da vanificare la possibilità stessa di un governo del territorio.

D'altro lato, la Corte afferma che è certamente legittimo che il legislatore statale abbia previsto il titolo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32. Per comprendere il significato di questa asserzione occorre tener presente che in un'altra importante decisione, la sentenza n. 303 del 2003, ove si era pure trattata la questione delle competenze in materia di "governo del territorio", la Corte, decidendo sulla impugnazione di disposizioni che modificavano i modi di autorizzare opere e trasformazioni del territorio, ha rilevato che la materia dei titoli abilitativi "attiene al governo del territorio" e che "lo Stato ha mantenuto la disciplina dei titoli abilitativi come appartenente alla potestà di dettare i principi della materia", aggiungendo che "costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione". Sembra potersene dedurre che le fattispecie edilizie abusive dei tipi previsti dalla legge statale (o quelle analoghe che la legge regionale può prevedere) non possono essere puramente ricondotte alla disciplina dei titoli abilitativi ordinari, ma che per esse debbono essere previsti i titoli abilitativi speciali di cui alla legge sul condono (quanto meno in ragione del fatto che il titolo previsto dalla legge regionale deve restare riconducibile alla fattispecie penale di esclusiva competenza statale e deve potere avere uguale identificabilità per gli effetti civili che vi si ricollegano).

Ciò certamente non significa che ogni Regione debba necessariamente prevedere il rilascio di questo speciale titolo edilizio nelle fattispecie contemplate dal d. l. n. 269, visto che la Corte ha statuito espressamente che la legge regionale possa determinare "la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso" elencate dal decreto legge. Resta però il dubbio se sia consentito giungere ad escludere il rilascio dello speciale "titolo abilitativo edilizio in sanatoria" per qualcuna o per tutte le tipologie di abuso. Dubbio che sembra possibile sciogliere nel senso che una tale conclusione è ammissibile se ad essa si perviene non in astratto, ma dopo una ragionevole valutazione dei diversi interessi pubblici in gioco (e cioè, da una parte, delle esigenze di buon governo del territorio, dall'altra parte degli altri interessi che la Corte costituzionale ha ritenuto sufficienti a giustificare il condono), tenendo conto della specificità della situazione territoriale di riferimento.

Sui ricorsi delle Regioni Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia - Giulia, Lazio, Marche, Toscana e Umbria. La Corte ha parzialmente annullato le disposizioni impugnate.

Sui ricorsi del Governo, che sono stati accolti, contro le leggi delle Regioni Emilia - Romagna, Friuli - Venezia Giulia, Marche e Toscana.

Su ordinanze di remissione del TAR per l'Emilia - Romagna, del TAR del Piemonte e del GIP del Tribunale di Verona. La Corte ha rimesso gli atti ai giudici in conseguenza del parziale annullamento delle disposizioni impugnate pronunciato con la sent. n. 196.

Nell'insieme l'art. 32 prevedeva il condono per "le opere esistenti non conformi alla disciplina vigente", consentendo in conseguenza "il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria delle opere esistenti" (comma 1) e stabiliva poi condizioni, limiti e modalità del rilascio del titolo abilitativo (comma 3). Specificava poi quali opere abusive fossero sanabili o meno, in ragione del tempo, dell'occupazione di suolo di proprietà dello Stato o demaniale statale (commi 14 e 15) e delle caratteristiche fisiche, ripartendole in 6 tipologie: le prime tre relative a nuove costruzioni o ristrutturazioni e le altre a restauri e risanamenti o manutenzioni (commi 25 e 26 e allegato 1). I commi 26 e 33, prevedevano una legge regionale applicativa del condono, ma dall'insieme di queste norme la disciplina regionale veniva ristretta a solo alcuni aspetti di una parte soltanto delle tipologie (quelle minori relative a restauri, risanamenti e manutenzioni, con ristrette possibilità di variare gli importi delle oblazioni - comma 33) e con completa subordinazione alle decisioni di organi statali per le aree di proprietà dello Stato.

La Campania, l'Emilia- Romagna, il Friuli - Venezia Giulia, le Marche, la Toscana e l'Umbria hanno proposto ricorsi sia contro il decreto - legge n. 269/2003, sia contro la legge di conversione n. 326/2003; la Basilicata e il Lazio hanno proposto ricorsi solo dopo la legge di conversione. Nei secondi ricorsi, sono state proposte anche censure che riguardano materie diverse dal condono, sulle quali la Corte ha rinviato la decisione. Per quanto riguarda il condono edilizio, i ricorsi contro la legge di conversione riproducevano le censure dei precedenti contro il decreto - legge, tranne quello della Campania, che integrava le censure già proposte specificando quella di violazione degli articoli 114 e 117 Cost., anche come "Violazione della Convenzione europea del paesaggio in data 20 ottobre 2000. Violazione degli accordi sottoscritti dal Ministero per i beni culturali e ambientali e le Regioni il 19 aprile 2001. Violazione del d.lgs. 112/1998. Violazione del principio di leale collaborazione". Questa prospettazione mirava a rendere rilevante il livello dell'amministrazione locale per le scelte in materia edilizia con rilevanza paesaggistica e culturale ambientale. La Corte ha però implicitamente ritenuto che la questione sia stata assorbita nella decisione su altri profili. A questo proposito, si

può pure ricordare che una delle associazioni ambientaliste (il cui intervento nel giudizio è stato ritenuto inammissibile) in un comunicato alla stampa ha sollevato anche il dubbio che il condono edilizio possa incidere sul corretto adempimento delle obbligazioni che le amministrazioni italiane hanno in relazione ai finanziamenti parziali che ricevono dalla Comunità Europea, per le zone protette, in applicazione della direttiva 92/43/CEE, attuata in Italia con D.P.R.8.9.1997, n. 357 (v. il ricorso della regione Campania in G.U., 1^a serie sp., n. 7 del 18.2.2004, pagg. 76 e 78).

V. le leggi della Toscana n. 55/2003, delle Marche 29/2003, dell'Emilia-Romagna 1/2004, del Friuli-Venezia Giulia n. 22/2003.

Si trattava di una direttiva, annullata dalla Corte, intitolata "divieto di sanatoria", relativa alle "opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto ... (ad essi, ed) ... in contrasto con gli strumenti urbanistici...". Sebbene la direttiva si riferisse solo agli atti di pianificazione e solo fino all'adozione del piano territoriale regionale ed all'entrata in vigore della legge regionale sul governo del territorio, lo Stato ha ritenuto che essa comportasse un ostacolo rilevante all'applicazione della legge sul condono edilizio, come se introducesse una sorta di salvaguardia surrettizia contro le sanatorie previste da quest'ultimo. Nel breve ricorso del Governo si deduceva tra l'altro quanto segue: "La deliberazione occasione del conflitto appare lesiva di competenze legislative statali. Ancorché strumento palesemente inidoneo ... essa mira ad indurre dirigenti e/o amministratori locali a disapplicare l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269" (v. il ricorso del Governo in G.U. 1 serie spec. n. 2 del 14.1.2004, pag. 30).

Le numerose censure sottoposte alla Corte dai ricorsi delle Regioni sono riconducibili principalmente a tre temi: a) inammissibilità della rinnovazione del condono per irragionevolezza, disparità di trattamento e incidenza sull'effettività del sistema sanzionatorio e sulla certezza del diritto; b) riparto delle competenze (definizione della materia: edilizia, urbanistica, governo del territorio) sia sotto il profilo legislativo, sia sotto quello amministrativo, anche in relazione alle autonomie locali; c) altre questioni: generali (come il tipo di fonte - decreto legge - utilizzato) o specifiche (come le contraddittorietà interne alle norme impugnate).

La sentenza n. 196 fa una sintesi delle censure principali in tredici capi, ne riepiloga altre dieci subordinate e richiama altre sei censure, ulteriormente proposte nei ricorsi contro la legge 326/2003 di conversione del D.L. n. 269/2003. La sentenza poi sviluppa la sua motivazione soprattutto in relazione ad alle censure principali, riconducendovi o ritenendovi assorbite le altre, trattate meno estesamente.

Tra queste ultime censure rimaste in secondo piano, meritano menzione due che, seppur sotto diversi profili, si richiamavano al principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, sostenendo che in caso di misure come questa del condono edilizio, il legislatore statale (nei limiti in cui è competente) deve tenere conto delle situazioni concrete delle diverse realtà territoriali: a) in generale, la Regione Emilia - Romagna ha lamentato che lo Stato avrebbe dovuto consultare le Regioni, e non avendolo fatto ha violato il principio di leale collaborazione; b) più specificamente, la Regione Marche ha sostenuto che il nuovo condono sarebbe irragionevole, perché si basa sull'assunto generico che l'abusivismo edilizio sia fuori controllo, senza tenere conto della situazione concreta nelle diverse Regioni e delle loro politiche di vigilanza e repressione, sia legislative, sia amministrative (cfr. ricorsi della Regione Emilia - Romagna n. 83/2003 e n. 13/2004 ai rispettivi paragrafi n. 10, in G.U. 1^a serie spec., n. 52/2003 e n. 7/2004; n. 52; ricorsi della regione Marche n. 81/2003 e n. 8/2004 ai rispettivi paragrafi n. 3.2., in G.U. 1^a serie speciale, n. 50/2003 e n. 6/2004).

Tra le ragioni di diritto che la Corte ha posto a fondamento della sua decisione, tralasciando qui le numerose questioni processuali, oltre le due principali che si esaminano specificamente (giustificazione della misura eccezionale del condono; limiti e rapporti delle competenze di Stato e Regioni), si deve ricordare anche la dichiarazione di incostituzionalità del d.l. n. 269/2003, nella parte in cui aveva previsto un termine per l'emanazione delle leggi regionali, che la Corte non ha ritenuto congruo, anche in funzione della tutela delle competenze amministrative degli enti locali, ed in particolare della partecipazione alle decisioni regionali (art. 123, c. 4, Cost.).

Il Governo ha infatti impugnato le leggi di alcune Regioni emanate in attuazione della sentenza n. 196/2004 (Campania: n. 10/2004; Emilia - Romagna: n. 23/2004; Lombardia: n. 23/2004; Marche: n. 23/2004; Toscana: n. 53/2004; Veneto: n. 21/2004 e Umbria: n. 21/2004). I motivi principali di impugnazione riguardano: l'esclusione di intere categorie di opere indipendentemente da parametri dimensionali; la violazione dei principi costituzionali relativi alle competenze di coordinamento della finanza pubblica; la sostituzione di tipologie di parametri (superficie anziché volumetria); la violazione del principio di uguaglianza e della competenza esclusiva in materia civile e penale, in relazione all'incidenza che la differenziazione del condono nelle Regioni può avere sulle fattispecie oggetto di decisioni dell'autorità giudiziaria.

Oltre alle ragioni di censura, merita una segnalazione la sollecitazione contenuta nei ricorsi (almeno quelli contro l'Emilia - Romagna e la Toscana), ove si dichiara che se le Regioni modificassero le leggi impugnate, le modifiche potrebbero non essere repute tardive rispetto al termine posto dal d.l. 31 marzo 2004, n. 82, per l'emanazione delle nuove leggi regionali a seguito della sent. n. 196/2004. La precisazione sembra travisare il valore del termine per l'emanazione delle leggi regionali di applicazione del condono edilizio. Quel termine pare infatti da considerare come termine *ante quem non*, per l'applicazione suppletiva delle norme della legge statale nelle Regioni che non avessero emanato una loro legge; non anche un termine finale che esaurisca la competenza legislativa nella materia.

In proposito si può ricordare che il termine di emanazione della legislazione regionale previsto nel decreto legge è stato oggetto di una doppia decisione da parte della Corte. Decisione di vero e proprio annullamento, con indirizzo per l'introduzione di un nuovo termine (secondo un criterio di adeguatezza connesso all'effetto additivo della sentenza nella parte di rideterminazione del contenuto della legge regionale di attuazione prevista dai comma 26 e 33). Decisione di interpretazione e definizione dei rapporti tra Stato e Regioni, là dove la Corte ha precisato che il principio di leale cooperazione obbliga le Regioni ad emanare le norme di attuazione del condono previsto dalla legge statale. A tal proposito la Corte ha precisato che in difetto di tale legge regionale, si applicherà comunque la disciplina dell'art. 32 e dell'allegato 1 al D.L. n. 269/2003, come convertito in legge n. 326/2003. Ma tutto ciò non implica che il legislatore statale possa fissare un termine di decadenza per la competenza legislativa regionale. Altra cosa è che, in difetto di legge regionale, entri in applicazione la legge statale, e che eventualmente qualcuno acquisisca posizioni tutelate in base ad essa, che la legge regionale non possa poi rimuovere o ignorare.

Le tre sentenze e l'ordinanza della Corte sono state oggetto di alcune prime notazioni e commenti: V. Mazzarelli, *Il condono edilizio da eccezione a norma*, in *Giorn. Dir. Amm.* n. 9/2004, pag. 988; P. Falcone, *Il condono edilizio secondo la Corte costituzionale. Prime note*, in *Cons. St.* 2004, II, 1671; S. Musolino, *Il condono edilizio è legittimo, ma la sua disciplina compete alle Regioni*, in *Corr. Giur.*, 2004, 1265; E. Ditta, *Condono edilizio, il punto sulle sentenze della Consulta*, in *Consul. Immob.*, 2004, pag. 1707; N. Nitti, *Il nuovo condono edilizio e la sentenza della Consulta*, in *Nuova rass.*, 2004, 1956; F. Di Lascio, *Leggi regionali e terzo condono: la Corte interviene nuovamente a definire i limiti della potestà concorrente* in *Rass. Attuaz. Riforma autonom.*, 2004, 15; T.E. Frosini, *Condono edilizio e prerogative legislative: tra Stato e Regioni la partita non è chiusa*, in *Guida al diritto - Il sole 24ore*, n. 30/2004, pag. 11.

Cfr. Cass pen. 1 dicembre 1981 e 5 aprile 1982.

V. Corte. cost. sent. n. 47/1979.

Cfr. a questo proposito A. Predieri, *Prefazione, a Abusivismo edilizio: condono e nuove sanzioni*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1985, pagg. 47 ss; 77; 90 ss; cfr. anche R. Gianolio, *Profili di diritto urbanistico della legge 28 febbraio 1985 n. 47* e M. Cammelli, *Stato e Regioni nella legge 28 febbraio 1985, n. 47*, in *Condono edilizio ed innovazioni alla disciplina urbanistica nella l. 28 febbraio 1985 n. 47*, Maggioli, Rimini, 1985, pagg. 23 ss; 30 ss; 75, 78 e 80.

Peraltro l'impugnazione non riguardò solo il condono edilizio, ma fu parte di un più ampio ricorso contro le misure di razionalizzazione della finanza pubblica, tra le quali appunto era stata anche inserita la riapertura dei termini del condono edilizio, che acquistava ora una spiccata funzione finanziaria come fonte di gettito (aspetto che costituì esso stesso motivo di censura, come argomento per contestare la funzione virtuosa della legge come rimedio all'abusivismo). A proposito del primo condono la Corte aveva avuto modo di osservare che lo scopo finanziario, seppur presente, non era però caratterizzante della disciplina.

Come sottolineava M. Cammelli, *La Corte costituzionale condona (ma solo per questa volta) i vizi del condono edilizio*, in questa *Rivista*, 1995, p. 300.

Cfr. sent. n. 416/1995, par. 7.

Cfr. sent. n. 416/1995, par. 7 cit.

Infatti nella conclusione della motivazione si legge che "per gli altri profili ai fini della dimostrazione della infondatezza vale il richiamo alle considerazioni espresse dalla Corte in occasione della precedente legge n. 47 del 1985, in ordine alla appartenenza allo Stato della materia del condono-oblazione e alla mancanza di lesione della sfera regionale nella previsione statale di condono-sanatoria edilizia (sentenza n. 369 del 1988)". Ma il richiamo a tale ultima sentenza, con

riferimento alla mancanza di lesione della sfera regionale non è comprensibile, dal momento che con essa si erano giudicate esclusivamente eccezioni relative agli articoli 3, 25, 79 e 101 della Costituzione.

V. par. 3,

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380

V. par. 24

Come, nel caso gli artt. 3 e 25 Cost.: v. par. 13

Par. 20

Par. 20

Par. 20

cfr. art. 32, c.1, d.l. n. 269/2003: "Al fine di pervenire alla regolarizzazione del settore è consentito, in conseguenza del condono, il rilascio del titolo abilitativi edilizio in sanatoria delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente.";

In questa Rivista, 2004, 535, con note di S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, 578 e di L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, 587

Varie precedenti pronunce, in relazione ad altre attività, avevano già identificato un principio nel nucleo di disciplina che, mediante l'identificazione di un tipo di atto amministrativo, conferma il potere dell'amministrazione di controllare determinate attività. Cfr. le sentenze nn. 73/1991, 498/1993 in punto di autorizzazione edilizia; n. 408/1995 che tra altre questioni urbanistiche afferma come principio la distinzione tra atti di pianificazione e titoli abilitativi edilizi; in proposito (v. anche la sentenza n. 169/1994); sent. n. 173/1998 sulle autorizzazioni allo smaltimento di acque reflue e l'obbligo - determinato anche da direttive comunitarie - di conservare per ogni scarico una verifica specifica con un apposita autorizzazione caso per caso; sent. n. 393/1992 sui programmi integrati di intervento e gli automatismi che essi comportavano, sempre a proposito della distinzione tra pianificazione, approvazioni specifiche delle varianti di essa, ed interventi edilizi.

Anche se non è facile immaginare quali esigenze di adeguamento al nuovo testo unico dell'edilizia ed al riformato titolo V della Costituzione possano richiedere di derogare alle regole ordinarie poste per il governo del territorio.