

“Leggi regionali e terzo condono edilizio: la Corte interviene nuovamente a definire i limiti della potestà concorrente”*

di Francesca Di Lascio**

SOMMARIO: 1. I contenuti del “terzo condono edilizio” alla luce dell’art 32 del D.L. n. 269/2003 – 2. I ricorsi proposti dalle Regioni e l’orientamento della Corte Costituzionale – 3. I provvedimenti di “attuazione” della sentenza n. 196/2004 e la sorte delle leggi regionali già adottate per limitare il condono – 4. Brevi considerazioni conclusive.

1. I contenuti del “terzo condono edilizio” alla luce dell’art 32 del D.L. n. 269/2003

L’art. 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla L. 24 novembre 2003, n. 326, che reca disposizioni per favorire lo sviluppo e la correzione dell’andamento dei conti pubblici, disciplina il c.d. “terzo condono edilizio” e riapre i termini della sanatoria per le opere realizzate abusivamente già introdotta dalla L. 28 febbraio 1985, n. 47, e dalla L. 23 dicembre 1994, n. 724¹.

Rileva osservare che il testo del decreto, nella sua originaria versione licenziata dal Governo, presentava senza dubbio una formulazione macchinosa, il che ha reso necessarie già in sede di conversione alcune correzioni. Si premette sin d’ora, tuttavia, che proprio l’intrinseca complessità di alcune disposizioni, tra quelle non emendate dalla L. n. 326/2003, ha costretto la Corte Costituzionale ad esprimersi per fornire il proprio orientamento nella risoluzione dei reiterati dubbi interpretativi².

Volendo, pertanto, fornire un essenziale quadro della materia in esame, anche al fine di chiarire quale sia stato l’oggetto delle richiamate doglianze, si riporta, in primo

* In corso di pubblicazione sul numero 3/2004 della *Rassegna sulla attuazione della riforma delle autonomie*.

** Dottore di ricerca in Diritto regionale e degli enti locali - Esperto a supporto delle attività istituzionali del Commissario straordinario del Governo per il federalismo amministrativo.

¹ L’art. 32 è titolato “*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*”.

² Si fa riferimento alla sentenza n. 196 del 28 giugno 2004 (v. *infra*).

luogo, il comma 25 del predetto art. 32, che ha esteso “*le disposizioni di cui ai Capi IV e V della Legge 28 febbraio 1985, n. 47..., come ulteriormente modificate dall’art. 39 della Legge 23 dicembre 1994, n. 724... alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 marzo 2004*”³.

Le norme richiamate regolano, come ben noto, la procedura amministrativa del c.d. condono edilizio, ai sensi del quale si ammette che, entro una scadenza espressamente indicata, i soggetti interessati possano presentare apposite istanze volte ad ottenere il conseguimento del titolo abitativo edilizio in sanatoria di opere esistenti, costruite in modo non conforme alla vigente disciplina di settore e ultimate entro la predetta data utile⁴.

La “misura di clemenza” così definita trova i suoi precedenti nelle leggi che si sono testé citate: l’art. 32 del D.L. n. 269/2003 ripropone, infatti, a distanza, rispettivamente, di diciotto e nove anni, una sanatoria già disposta ed attuata in due distinte occasioni⁵.

In linea di massima, dunque, si può dire che lo strumento in questione non rappresenta di per sé una novità, ciò aldilà dei profili tecnici di differenziazione tra i contenuti delle leggi pregresse e quelli di cui all’art. 32 in discussione. Con la modifica del Titolo V della Costituzione ad opera della L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 è, invece, profondamente mutato il riparto delle competenze legislative e amministrative tra Stato e regioni nei diversi ambiti materiali che si “intrecciano” con l’attuazione del condono edilizio⁶.

³ Si segnala che, per far fronte alla situazione di incertezza interpretativa, aggravata dalla pendenza dei ricorsi incrociati promossi dalle regioni e dallo Stato, il D.L. 31 marzo 2004, n. 82 (convertito in L. 25 marzo 2004, n. 141) ha prorogato detto termine al 31 luglio. In conseguenza di ciò sono stati spostati anche i termini per il pagamento della seconda e della terza rata dell’oblazione e degli oneri concessori, ora fissate, rispettivamente, al 30 settembre ed al 30 novembre del corrente anno.

⁴ Per “*opera abusiva*” si intende, in linea generale, ogni intervento edilizio riconducibile alla nozione di “*nuova costruzione*”, un tempo ricavabile dal disposto della L. n. 457/1978 ed oggi dall’art.3, co.1, lett. e, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, c.d. Testo Unico sull’Edilizia. Ai sensi della richiamata disposizione, la fattispecie in questione comprende sia le nuove edificazioni, sia gli ampliamenti di costruzioni preesistenti, prima più spesso ricondotte alla categoria della ristrutturazione edilizia o considerati irrilevanti.

⁵ Come si vedrà a breve, proprio il carattere del tutto contingente ed eccezionale dell’introduzione del condono edilizio è tra i principali motivi di doglianza sollevati dai ricorsi regionali dinanzi alla Corte Costituzionale.

⁶ Ci si riferisce, prima di tutto, alla materia “governo del territorio”.

Posta questa condizione di fondo, che orienterà inevitabilmente tutte le considerazioni esposte nel presente lavoro, è necessario indicare i contenuti delle disposizioni che, più di altre, hanno incontrato le resistenze delle regioni.

In primo luogo, nel definire l'ambito applicativo del condono, l'art. 32, co. 25 fissa i limiti dimensionali degli immobili e dei manufatti ammessi alla sanatoria, precisandone nel dettaglio la c.d. "cubatura"⁷.

I successivi commi 26 e 27 si occupano, invece, di indicare le categorie di opere ammesse al condono⁸, i criteri di l'ammissibilità allo stesso (anche con riferimento ai limiti "territoriali") nonché le condizioni comunque ostative al rilascio del titolo abitativo ovvero le tipologie di opere per cui non si ammette la sanatoria.

Riguardo alla "territorialità" del condono, l'art. 32, co.26, del D.L. n. 269/2003 prevede che la relativa disciplina sia applicabile alle opere rientranti nelle prime tre categorie previste, senza limitazioni territoriali e ferma restando l'inapplicabilità della sanatoria di quelle eseguite su immobili dichiarati monumenti nazionali o di particolare interesse storico. Per le altre categorie, invece, potranno essere condonate le opere ricadenti in aree soggette al richiamato vincolo di cui all'art.32 della L. n. 47/1985, mentre, per le aree non vincolate, si ammette l'ipotesi di una deroga in senso restrittivo da parte di leggi regionali che definiscano la possibilità, le condizioni e le modalità di ammissione a sanatoria degli abusi edilizi.

⁷ Per gli edifici residenziali di nuova costruzione si tratta, nello specifico, di 750 metri cubi per ciascuna unità abitativa, a condizione che lo stabile non superi nel suo complesso i 3000 metri cubi, mentre per gli interventi abusivamente realizzati sul patrimonio edilizio già esistente, è ammesso a sanatoria l'immobile che abbia subito un incremento dimensionale non superiore al 30 per cento della volumetria esistente o, in alternativa, non superiore a 750 metri cubi. A riguardo, si evidenzia come l'espresso riferimento alla destinazione residenziale delle nuove costruzioni sanabili fosse completamente assente nell'art. 39 della L. n. 724/1994. Ad una prima lettura sembra, quindi, che l'art. 32 del D.L. n. 269/2003 abbia posto un regime più severo di quello precedente, poiché sembra potersi trarre la conclusione dell'ammissione a sanatoria dei soli edifici di nuova costruzione destinati ad uso residenziale, con conseguente esclusione di quelli destinati ad uso diverso (commerciale, sportivo, etc.). Per questi ultimi, infatti, il condono è espressamente ammesso nella sola ipotesi di ampliamento illecito dell'originale cubatura. Per la posizione della questione nell'attuazione del "secondo condono edilizio" e in rapporto alla citata L. n. 724/1994, vedi l'orientamento espresso in T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 19 febbraio 2000, n. 124. Si osserva, infine, che il D.L. n. 269/2003 ha indicato, altresì, la volumetria massima della nuove costruzioni, colmando in tal modo una delle lacune più vistose della precedente normativa.

⁸ Le tipologie di opere in questione sono analiticamente enumerate dalla Tabella A, allegata al D.L. n. 269/2003. A riguardo si segnala come l'individuazione delle categorie indicate avvenga, per la maggior parte delle ipotesi previste, mediante il ricorso a definizioni estranee alla vigente disciplina urbanistica di cui al citato T.U. sull'edilizia. E' ciò che avviene, ad esempio, con l'utilizzo del generico termine "opere", mutuato dalla legislazione pregressa, per indicare gli immobili abusivi.

L'impostazione descritta sembrerebbe, quindi, permettere una maggiore facilità del condono per opere insistenti su aree vincolate rispetto al limite o, addirittura, all'esclusione della sanatoria per interventi meno "impattanti" eseguiti su aree svincolate. Se così fosse, la *ratio legis* dimostrerebbe, però, di non aver correttamente equilibrato le esigenze di introito statale derivanti dal condono con quelle di tutela del paesaggio e dell'ambiente, entrambi elementi essenziali per una ragionevole "regolarizzazione del settore" (art.32, co.1, D.L. n. 269/2003) ⁹.

La disciplina generale, sinteticamente ricordata, deve necessariamente essere interpretata alla luce di quelle che sono state definite come "clausole di salvaguardia" delle competenze spettanti in materia di condono edilizio alle regioni ed agli enti locali ¹⁰.

Si riporta, in particolare, la disposizione secondo cui la disciplina introdotta dal D.L. n. 269/2003 è "*disposta nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in conformità al Titolo V della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e comunque fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio*" (art.32, co. 2, D.L. n. 269/2003).

A questa si aggiungono altre disposizioni che, in diverso modo, ribadiscono il ruolo regionale nell'attuazione della procedura generale contenuta nell'art. 32 in commento, tra cui si cita, ad esempio, quella di cui al co. 33 del predetto articolo, secondo cui la disciplina del procedimento di sanatoria viene posta dalle regioni, non necessariamente con norme di rango legislativo. In tal senso, potrebbe, quindi, ammettersi un regolamento di dettaglio.

Tuttavia, non può non osservarsi come la scansione del procedimento in esame sia *in nuce* già contenuta nell'art. 32 del D.L. n. 269/2003, sia pure indirettamente e in

⁹ L'importanza riconosciuta dal legislatore nazionale per la tutela del paesaggio emerge in modo inequivocabile anche guardando la posizione che a questo si è riconosciuta, quale nozione autonoma, nel recente D.Lgs. n.42/2004, nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio.

¹⁰ M.ARMANNO, *I (presunti) vizi di illegittimità costituzionale del nuovo condono edilizio al vaglio della Corte*, su www.astridonline.it (nella parte riservata agli abbonati), pag. 4.

modo non organico, e che negli allegati al predetto provvedimento si ritrovano diverse regole inerenti la medesima procedura di sanatoria ¹¹.

Non dovrebbe sorprendere, dunque, il fatto che le regioni ricorrenti abbiano ritenuto le clausole di salvaguardia richiamate come *“meramente formali e simboliche, se non addirittura subdolamente preordinate a celare la reale portata della disciplina complessiva, tutt’altro che rispettosa delle competenze regionali”* ¹².

2. I ricorsi proposti dalle Regioni e l’orientamento della Corte Costituzionale

Come accennato, il nuovo condono edilizio è stato da subito oggetto di forti critiche da parte delle regioni, che hanno scorto nell’art. 32 del D.L. n. 269/2003 un provvedimento lesivo della propria competenza legislativa in materia di governo del territorio e, quindi, della loro potestà concorrente di cui al novellato art. 117 della Costituzione.

Nel dettaglio, l’art. 32 del D.L. n. 269/2003 è stato sinora impugnato, secondo modi e misure differenti, da nove regioni ovvero Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Marche, Puglia, Toscana e Umbria, che hanno presentato ricorsi anche avverso la L. n. 236/2003 di conversione del predetto decreto. Nella presente sede si ritiene, tuttavia, opportuno prendere in considerazione i soli ricorsi che la Corte Costituzionale ha riunito nel giudizio di legittimità costituzionale espresso nella sentenza 28 giugno 2004, n. 196 ¹³.

¹¹ Ulteriori riferimenti ad attribuzioni spettanti al livello regionale sono contenute nei commi 26, e 34 dell’art. 32. La prima riguarda, come già riportato nel testo, la possibilità che per le tipologie di illeciti c.d. “minori”, come ad esempio il restauro conservativo e la manutenzione straordinaria, la possibilità di ammissione alla sanatoria, ivi comprese le relative condizioni e modalità, sia dettata con legge regionale. La seconda, invece, attiene alla possibilità che le regioni incrementino fino al 100 per cento gli oneri di concessione inerenti le opere abusive nonché permettano la detrazione, dall’importo complessivo, di quanto già versato a titolo di anticipazione degli oneri concessori da parte di chi intenda avvalersi della facoltà di eseguire le opere di urbanizzazione primaria in zone abusive, perimetrare dai comuni. In questo caso, infatti, detti oneri corrispondono al costo di costruzione e/o a quello degli eventuali interventi di riqualificazione.

¹² M.ARMANNO, cit., nota 10, pag. 4.

¹³ Si tratta, in particolare, dei seguenti ricorsi: Regione Basilicata, ricorso n. 90/2003, in G.U. n. 3 del 21 gennaio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Campania, ricorsi nn. 76/2003 in G.U. n. 47 del 26 novembre 2003, 1^a Serie speciale, e 14/2004 in G.U. n. 7 del 18 febbraio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Emilia-Romagna, ricorsi nn. 83/2003, in G.U. n. 52 del 31 dicembre 2003, 1^a Serie speciale, e 13/2004, in G.U. n. 7 del 18 febbraio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Friuli-Venezia Giulia, ricorsi nn. 89/2003, in G.U. n. 3

Si ricorda, tuttavia, per completezza, che le disposizioni inerenti il terzo condono edilizio sono state oggetto, nella stessa data di cui alla sentenza n. 196/2004, anche di ulteriori decisioni. Con la sentenza 28 giugno 2004, n. 198, è stata, infatti, dichiarata l'illegittimità delle leggi regionali n. 1/2004 dell'Emilia Romagna, n.29/2003 delle Marche, n. 22/2003 del Friuli Venezia Giulia e n.55/2003 della Toscana, mentre con la sentenza 28 giugno 2004, n. 199, la Corte ha riconosciuto incostituzionale la delibera n. 2827/2003 assunta dalla giunta regionale della Campania ¹⁴.

Venendo ai contenuti dei ricorsi indicati, si ricorda, innanzitutto, che la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle pregresse misure di sanatoria, pur respingendo i dubbi di costituzionalità sottoposti nei riguardi, prima, della L. n. 47/1985 e, poi, della L. n. 724/1994, aveva ammonito che la soluzione del condono, di per sé contingente ed eccezionale e, quindi, irripetibile *“ove fosse reiterata, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini, riferiti all'epoca dell'abuso sanabile, non troverebbe giustificazione sul piano della ragionevolezza, in quanto finirebbe col vanificare del tutto le norme repressive di quei comportamenti che il legislatore ha considerato illegali perché contrastanti con la tutela del territorio”* ¹⁵.

del 21 gennaio 2004, 1^a Serie speciale, e 12/2004, in G.U. n. 7 del 18 febbraio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Lazio, ricorso n. 6/2004, in G.U. n. 6 dell'11 febbraio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Marche, ricorsi nn. 81/2003, in G.U. n. 50 del 17 dicembre 2003, 1^a Serie speciale; e 8/2004, in G.U. n. 6 dell'11 febbraio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Toscana, ricorsi nn. 82/2003, in G.U. n. 51 del 24 dicembre 2003, 1^a Serie speciale, e 10/2004, in G.U. n. 7 del 18 febbraio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Umbria, ricorsi nn. 87/2003, in G.U. n. 2 del 14 gennaio 2004, 1^a Serie speciale, e 11/2004, in G.U. n. 7 del 18 febbraio 2004, 1^a Serie speciale. La sentenza n. 196/2004 della Corte Costituzionale è reperibile in www.astridonline.it.

¹⁴ Tutte le disposizioni censurate dalla Corte erano volte ad impedire, con diverse modalità, l'applicazione della sanatoria di cui al D.L. n. 269/2003 nel territorio regionale, motivo questo posto alla base dei conflitti di attribuzione presentati dallo Stato nei confronti delle regioni indicate. Vedi, nello specifico, Legge Regione Emilia-Romagna 16 gennaio 2004, n. 1 *“Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio”*, in BUR 16 gennaio 2004, n. 8; Legge Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29 *“Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale”*, in BUR 30 dicembre 2003, n. 122; Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22 *“Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive”*, in BUR 24 dicembre 2003, n. 52; Legge Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 *“Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della Regione Toscana”*, in BUR 10 dicembre 2003, n. 44. Le decisioni della Corte Costituzionale sono tutte reperibili in www.cortecostituzionale.it.

¹⁵ Sentenza 28 luglio 1995, n. 416, in *Giur.cost.*, 1995, pag. 3004 e ss.. Vedi, tra le altre decisioni assunte in materia dalla Corte Costituzionale, la sentenza 31 marzo 1988, n. 369, in *Giur.cost.*, 1988, pag. 1559 e ss.; la sentenza 12 settembre 1995, n. 427, in *Giur.cost.* 1995, pag. 3331 e ss.; la sentenza 18 luglio 1996, n. 256, in *Giur.cost.*, 1996, n. 2297 e ss.; nonché le ordinanze 6 maggio 2002, n. 174; 21 febbraio 2001, n. 45; 9 dicembre 1996, n. 395, massime su www.cortecostituzionale.it.

I ricorsi proposti dalle regioni verso l'art.32 del D.L. n.269/2003 muovono, in larga misura, dai principi sanciti proprio con le precedenti decisioni assunte in materia dalla Corte Costituzionale.

Nello specifico, le regioni hanno posto in rilievo, in particolare, l'argomentazione secondo cui se una determinata "misura di clemenza", quale appunto è la sanatoria degli abusi edilizi, è giudicata legittima a condizione che sia eccezionale e nella misura in cui presenti con evidenza il carattere della straordinarietà, allora la sua reiterazione nel tempo ne determina una piena illegittimità.

Inoltre, anche a voler ammettere che lo strumento del condono edilizio sia ripetibile nel tempo, occorre valutare se, allo stato attuale, ricorrano effettivamente i predetti presupposti di straordinarietà ed eccezionalità, che soli giustificano l'utilizzo di una misura per sua natura contingente.

Un secondo profilo di doglianza che ricorre in tutti i ricorsi è senza dubbio quello inerente il riparto di competenze tra Stato e regioni nella materia "governo del territorio", come risultante dal vigente Titolo V della Costituzione.

A riguardo, si ricorda che l'introduzione del condono edilizio nel nostro ordinamento è avvenuta nell'ottica di regolarizzare un settore caratterizzato da una diffusa illegalità, quale appunto quello dell'edilizia, al fine di permettere l'emersione degli illeciti "sommersi". Questa esigenza era stata prospettata anche a causa della rilevata incapacità di regioni ed enti locali di provvedere nel porre riparo al predetto fenomeno di abusivismo edilizio, sia "*per il difetto di un'attività di polizia locale specializzata sul controllo del territorio*", sia "*in conseguenza della scarsa... incisività e tempestività nell'azione di controllo e di repressione*"¹⁶.

Si ritiene che, almeno in parte, la lamentata incapacità di gestione del territorio potesse derivare dall'effettiva mancanza di autonomia nell'organizzazione di talune funzioni.

A distanza di quasi venti anni, tuttavia, il vigente quadro normativo sembra oggi prospettare l'ipotesi di orientamenti differenti, che si sviluppano anche attorno alla nuova definizione degli ambiti materiali delle competenze legislative e amministrative in grado di incidere, in vario modo, sul procedimento di condono edilizio. Si pensi, ad

¹⁶ Vedi sentenza n. 416/1995, cit.

esempio, alle possibili conseguenze i termini di “presidio sul territorio” derivante dall’attribuzione generalizzata delle funzioni amministrative ai comuni, come disposta dal novellato art. 118 della Costituzione.

D’altro canto, è evidente come la questione più rilevante riguardi senza dubbio la posizione del condono edilizio all’interno delle tre categorie di competenza legislativa previste dal nuovo Titolo V.

Una prima strada in tal senso potrebbe essere quella di ricondurre lo strumento della sanatoria alle materie dell’edilizia e dell’urbanistica che, non essendo elencate ai commi 2 e 3 dell’art. 117 Cost., sono potenzialmente rimesse alla potestà legislativa residuale delle regioni¹⁷.

A riguardo, tuttavia, è ben noto l’orientamento espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza 1 ottobre 2003, n. 303¹⁸.

Nella decisione richiamata, che è certamente una delle più dibattute tra quelle che hanno fatto seguito all’introduzione del nuovo Titolo V, la Corte ha ritenuto che la mancanza di una materia dall’elenco di cui all’art.117 Cost., non implica automaticamente l’inserimento di detto ambito nella potestà legislativa residuale delle regioni. Questo principio assume ancora più rilevanza quando ci si riferisce a settori che, al pari di altri, non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano piuttosto in base all’oggetto cui afferiscono, potendo, pertanto, essere ascritti di volta in volta a potestà legislative statali ovvero concorrenti.

Pertanto, anche se l’urbanistica, che ai sensi del previgente art. 117 era indicata quale ambito di potestà concorrente, non è ora espressamente menzionata dal predetto articolo, non è detto che ciò autorizzi la sua esclusione dall’elenco di cui al co. 3: secondo la Corte, invero, ci si deve riferire alla materia denominata come “governo del territorio”¹⁹.

¹⁷ Si ritiene pacifico, infatti, collegare lo strumento del condono edilizio all’esercizio delle funzioni connesse agli ambiti richiamati.

¹⁸ La richiamata decisione della Corte è stata oggetto di numerosi interventi della dottrina. Si fa riferimento, tra gli altri, alle *Note di commento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 303 e 307 del 2003*, Servizio studi del Senato della Repubblica (a cura di), 2004, e a E.CARLONI, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n. 303, 307 e 308 della Corte Costituzionale*, in www.astridonline.it, nella parte riservata agli abbonati.

¹⁹ Si può dire, quindi, che la Corte abbia assimilato la materia in questione ad altre esplicitamente enumerate dal co.3 dell’art. 117 quali funzioni di competenza concorrente, come è il caso dei porti ed

Appare del tutto implausibile, infatti, che dalla competenza statale di principio in tema di governo del territorio siano stati estromessi aspetti rilevanti quali quelli connessi all'urbanistica poiché, in tal modo, si giunge a ridurre detta materia “*a poco più di un guscio vuoto*”²⁰. Naturalmente, è possibile ragionare in maniera non dissimile con riguardo all'edilizia.

In quest'ottica, la Consulta ha, dunque, giudicato ammissibile una modifica dell'ordinario assetto delle competenze legislative tra i diversi livelli di governo, a condizione che la stessa sia volta a soddisfare esigenze di uniformità e di tutela dell'interesse nazionale.

Alla base dell'orientamento riportato c'è una concezione che può essere definita “dinamica” del principio di sussidiarietà, la quale richiede, come condizione essenziale alla deroga indicata, il perfezionamento di un'intesa tra i soggetti istituzionali interessati. In altre parole, il predetto principio può operare quale fattore di “flessibilità” solamente attraverso la previsione di una disciplina che prefiguri “*un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese, da perfezionarsi secondo il canone della leale cooperazione*”²¹.

Ad avviso della Corte, quindi, il principio dell'intesa o dell'accordo, che assume ora un rilievo peculiare, nonostante la sua presenza in Costituzione quale elemento fondante nella nozione di leale collaborazione, assume una fisionomia più definita, diventando complementare al principio di sussidiarietà.

In quest'ottica, mentre la leale collaborazione soddisfa esigenze di partecipazione e di consultazione attraverso strumenti di cooperazione e di dialogo di varia natura, l'intesa e l'accordo in senso stretto rappresentano veri e propri strumenti di codecisione e, come tali, presuppongono il potere decisionale dei soggetti partecipanti nella definizione della materia di interesse comune.

Alla luce di queste considerazioni, secondo la Corte, l'attrazione alla competenza statale di funzioni che, in base alla generale regola di riparto delle materie, spetterebbero alle regioni, può avvenire solo in virtù di una previa intesa con l'ente interessato. In tal modo, alle regioni non spetta un ruolo meramente consultivo, ma, al

aeroporti civili e delle grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

²⁰ Corte Costituzionale, sentenza 1 ottobre 2003, n. 303, in www.cortecostituzionale.it.

²¹ Vedi Corte Costituzionale, sentenza 1 ottobre 2003, n. 303, cit.

contrario, le stesse sono inserite a pieno titolo quali componenti dell'organo decisionale, partecipando direttamente alla sua volontà deliberativa.

Alla luce delle osservazioni svolte, sembra, dunque, che il condono edilizio debba essere ricompreso tra gli ambiti di potestà concorrente e, in effetti, è questo l'orientamento che emerge dall'esame della sentenza n. 196/2004.

La decisione in commento, infatti, è riuscita in quello che è stato definito come l'“equilibrismo” di conservare allo Stato la possibilità di introdurre un nuovo condono edilizio, pur giustificando la sanatoria alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento normativo²².

A seguito dell'introduzione del nuovo Testo Unico sull'edilizia di cui al D.P.R. n. 380/2001 e del più volte richiamato riordino del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, il terzo condono edilizio diverrebbe, pertanto, legittimo poiché considerato quale ultima misura di clemenza prevista nel momento di passaggio ad un nuovo e più efficiente sistema di controllo della funzione di governo del territorio.

Esaminando nel più dettaglio i contenuti della sentenza n. 196/2004, si ricorda che gli aspetti più salienti dei ricorsi presentati dalle regioni riguardavano, come si è detto, la presunta violazione costituzionale per l'invasione della sfera di competenza regionale nella materia “governo del territorio”. Le regioni hanno, infatti, ritenuto che nella'mbito considerato lo Stato dovesse limitarsi a stabilire, con norme di principio generale, i soli criteri per un eventuale condono edilizio, spettando invece la disciplina di dettaglio a successive leggi regionali.

Partendo dall'esame della predetta doglianza, la Corte ha affermato, innanzitutto, che il condono edilizio è una disciplina temporanea ed eccezionale rispetto all'istituto di carattere generale e permanente del “permesso di costruire in sanatoria”, di cui agli artt. 36 e 45 del D.P.R. 380/2001.

La Consulta ha poi evidenziato che, malgrado l'intervenuto accrescimento di poteri delle regioni derivante dalla riforma del Titolo V, l'art. 32 del D.L. n. 269/2003 riserva illegittimamente alle stesse ambiti d'intervento assai ristretti, che, invece, devono essere ampliati alla luce della competenza regionale di definizione puntuale delle materie concorrenti.

²² G.A.INZAGHI, *La sanatoria edilizia: limiti e modalità applicative*, in *Immobili e Proprietà*, 2004, 3, pag. 132 e ss.

Sulla base delle predette considerazioni la sentenza in esame ha dichiarato incostituzionale l'art. 32 in tutte le parti in cui limita la potestà legislativa regionale con l'indicazione di norme di dettaglio, ribadendo che *“il necessario riconoscimento del ruolo legislativo delle regioni nella attuazione della legislazione sul condono edilizio straordinario esige...che il legislatore nazionale provveda alla rapida fissazione di un termine, che dovrà essere congruo perché le regioni e le province autonome possano determinare tutte le specificazioni cui sono chiamate dall'art. 32 – quale risultante dalla presente sentenza – sulla base del dettato costituzionale e dei rispettivi statuti speciali”*²³.

Si prevede, inoltre, l'adozione di una legge statale che provveda a ridefinire i termini previsti per i soggetti interessati alla presentazione dell'istanza di condono, facendo salve le domande già presentate²⁴.

3. I provvedimenti di “attuazione” della sentenza n. 196/2004 e la sorte delle leggi regionali già adottate per limitare il condono

La prima rilevante conseguenza della decisione assunta dalla Corte è stato il “congelamento” della normativa sul condono edilizio.

La possibilità di presentazione di nuove istanze di sanatoria ai sensi dell'art.32 del D.L. n. 269/2003 è, infatti, stata subordinata, in primo luogo, alla promulgazione di una nuova legge statale che, in ossequio ai rilievi operati dalla Consulta, consenta alle Regioni l'esercizio pieno delle proprie potestà legislative. Ci si riferisce, in particolare, alla determinazione da parte regionale:

- della possibilità, delle condizioni e delle modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui alla tabella allegata al citato decreto legge;

²³ In particolare, la sentenza n. 196/2004 ha dichiarato incostituzionale l'art. 32 nella sua interezza laddove non prevede che la legge regionale di cui al co. 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi con legge statale nonché in alcune parti dei commi 14, 25, 26, 33, 37, 38, 49 ter ed in parte dell'Allegato 1, laddove lo stesso determina la misura dell'anticipazione degli oneri accessori e le relative modalità di versamento.

²⁴ È evidente, quindi, che la facoltà degli interessati di presentare la domanda di condono dovrà essere esercitabile in un termine ragionevole a partire dalla scadenza del termine ultimo posto alle regioni per l'esercizio del loro potere legislativo.

- di limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella nuova legge sul condono, anche al fine di operare una riduzione delle soglie originariamente previste dal D.L. n. 269/2003;
- di una diversa disciplina degli effetti del silenzio del Comune sulle domande di condono;
- della misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché delle relative modalità di versamento.

In secondo luogo, si rende necessaria l'emanazione di apposite leggi regionali che, nel territorio di rispettiva competenza, "applicano" il condono nazionale, esplicitando i limiti e le modalità della sanatoria nei termini appena elencati.

Pertanto, qualora una regione, nel congruo termine che la nuova legge statale dovrà fissare, non assuma la legge di recepimento del condono oppure, sempre entro il predetto termine, disciplini solo alcune dei profili che la Corte Costituzionale ha riconosciuto di spettanza alla potestà regionale concorrente, troverebbero integrale o parziale applicazione le previsioni fissate dalla legge statale.

In merito, infatti, la Corte ha evidenziato come la particolare struttura del condono edilizio straordinario esaminato presupponga *"un'accentuata integrazione fra il legislatore statale ed i legislatori regionali"* e, pertanto, *"l'adozione della legislazione da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale; nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo in materia nel termine massimo prescritto, a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un'ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti fra Regioni e Stato, non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003, così come convertito in legge dalla legge n. 326 del 2003 (fatti salvi i nuovi termini per gli interessati)"*²⁵.

In esecuzione della sentenza n. 196/2004 è recentemente intervenuto il D.L. 12 luglio 2004, n. 168, recante *"Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica"*²⁶.

²⁵ Vedi Corte Costituzionale, sentenza 28 giugno 2004, n. 196, in www.cortecostituzionale.it o in www.astridonline.it.

²⁶ Pubblicato in G.U. 12 luglio 2004, n. 161, Supplemento ordinario n. 122.

L'art 5 di questo provvedimento ha disposto che la legge regionale di cui al censurato art. 32, co.26, del D.L. n. 269/2003 *“può essere emanata entro quattro mesi”* ovvero, a far data dall'entrata in vigore del decreto in questione, entro il 10 ottobre 2004. In ragione di ciò, il D.L. n. 168/2004 ha nuovamente modificato i termini di presentazione delle istanze di condono, prorogandoli al 10 dicembre 2004 e prevedendo, al contempo, lo slittamento dei termini per il pagamento della seconda e della terza rata dell'oblazione e degli oneri concessori, ora fissate, rispettivamente, al 20 dicembre ed al 30 dicembre 2004.

Se, quindi, l'intervento della Corte ha chiarito i limiti ed i contenuti della potestà regionale nella materia del condono edilizio, non sembra sia ancora ben chiara la sorte delle leggi assunte da quelle regioni che, nel proprio territorio, avevano già deliberato l'inibizione del condono come disciplinato dall'art.32 del D.L. n. 269/2003.

Si è già detto che alcuni dei provvedimenti intervenuti in materia sono stati giudicati incostituzionali con le sentenze nn. 198/2004 e 199/2004, con cui la Corte ha ritenuto inammissibile che le regioni contrastassero lo “straripamento” di competenza, operato dallo Stato con la disciplina della sanatoria, mediante provvedimenti posti in palese e volontario contrasto con una legge statale, ciò anche se la stessa è poi stata rilevata parzialmente illegittima.

In luogo di un tentativo di risoluzione in via diretta di eventuali conflitti, la via corretta sarebbe comunque stata quella del ricorso alla medesima Corte Costituzionale.

Da questa impostazione, sembrerebbe discendere che le regioni possano emanare le leggi di propria spettanza in tema di condono edilizio solamente dopo che, a seguito della declaratoria di parziale illegittimità della sanatoria statale, sia stata adottata la nuova legge nazionale di recepimento delle indicazioni fornite dalla Consulta.

Ciò non chiarisce, tuttavia, la posizione di alcune leggi regionali emanate in pendenza dei discussi giudizi che, non essendo state sinora oggetto di censure, sono a tutti gli effetti ancora pienamente vigenti²⁷.

²⁷ Ci si riferisce alla legge della Regione Sardegna 26 febbraio 2004, n. 4, intitolata “Normativa regionale in materia di abusivismo edilizio - Recepimento in Sardegna del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla Legge 24 novembre 2003, n. 326” in BUR 28 febbraio 2004, n. 7; alla legge della Provincia Trento 8 marzo 2004, n. 3, intitolata “Disposizioni in materia di definizione degli illeciti edilizi (condono edilizio)”, in BUR 9 marzo 2004, n. 10, supplemento n. 1, ed alla legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5, recante “Disposizioni regionali in attuazione del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei

In merito, si segnala, in breve, l'orientamento espresso con l'ordinanza del TAR Cagliari del 9 febbraio 2004, n. 70 ²⁸, con cui si è discussa in via preliminare l'applicabilità nel territorio regionale della disciplina di cui all'art. 32 del D.L. n. 269/2003.

Con la citata decisione, che precede di alcuni giorni l'emanazione della L.R. 26 febbraio 2004, n. 4, si è riconosciuta la potestà legislativa esclusiva della regione nelle materie dell'urbanistica e dell'edilizia, alla luce delle disposizioni statutarie. Per altro verso, si è però rilevata l'attinenza del condono con la "finanza pubblica statale" indicata nel novellato art. 117, co.3, della Costituzione con la locuzione "*armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*" nonché con gli ambiti di potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, co.2, lett. e, ovvero "*sistema tributario e contabile*" e "*perequazione delle risorse finanziarie*".

Stando all'orientamento riportato, la giurisprudenza sembra, quindi, rappresentare nuovamente le esigenze di bilancio sottese all'introduzione del terzo condono edilizio quale elemento utile a legittimare la sottrazione di competenze proprie alle regioni, il che potrebbe far supporre la presentazione di ulteriori questioni di costituzionalità da parte dello Stato avverso le predette leggi regionali ²⁹.

Una simile azione appare, tuttavia, priva di effettiva utilità a margine della sentenza n. 196/2004 e delle censure da questa operata sull'art.32 del D.L. n. 269/2003. Infatti, nel caso in cui la Corte decidesse un ipotetico ricorso in rapporto alla data di emanazione delle norme regionali e, quindi, sulla stregua dei medesimi criteri di cui alla richiamata decisione, giungendo ad una nuova declaratoria di incostituzionalità, le regioni potrebbero ben adottare nuove leggi, successive nel tempo ma coi medesimi contenuti.

4. Brevi considerazioni conclusive.

conti pubblici), come convertito dalla legge 24 novembre 2003 n.326 e modificato dalla legge 24 dicembre 2003 n.350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2004), concernenti il rilascio della sanatoria degli illeciti urbanistico edilizi”, in BUR 31 marzo 2004, n. 3.

²⁸ Reperibile su www.altalex.com.

²⁹ La problematica è esposta in modo approfondito in M.ARMANNO, cit, pag. 22 e ss.

L'intervento operato dalla Corte Costituzionale con le discusse decisioni ha senza dubbio imposto un freno all'attuazione delle disposizioni inerenti il terzo condono edilizio, il che presenta, in primo luogo, delle ripercussioni negative sui prospetti relativi a nuove entrate statali aggiuntive a quelle ordinarie.

Sembra difficile, infatti, che i soggetti interessati alla presentazione dell'istanza di sanatoria procedano in tal senso anche in assenza delle leggi regionali di settore, che, rideterminando i caratteri della materia rimessi alla propria potestà, potrebbero ben incidere anche sulla quantità e "qualità" (in termini di tipologie di abusi condonabili) delle richieste di condono.

Ciò vuol dire che, per valutare l'effettivo impatto dello strumento in esame, si dovrà necessariamente attendere la scadenza del termine da ultimo fissato con l'art. 5 del D.L. n. 168/2004.

Sotto un profilo più puramente teorico, si rileva, invece, come non possa certo dirsi che nell'ambito del condono edilizio lo Stato e le regioni si stiano muovendo nel senso di "*sistema di concorrenza-separazione*" in luogo di uno di "*di concorrenza-collaborazione*"³⁰. Stando agli eventi sinora intercorsi, infatti, non sembra che gli attori istituzionali propendano per delineare un sistema ad assetto variabile, nel quale i modelli citati convivano, trovando differente applicazione a seconda della singola fattispecie concreta cui si riferiscono.

Sarebbe, al contrario, stato certamente più opportuno, a monte, il ricorso a modelli cooperativi e collaborativi in cui "*tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti*" fossero adeguatamente garantiti e rappresentati³¹.

Soprattutto da parte statale, invece, questa impostazione sembra essere stata accantonata sin dal principio, il che emerge con particolare rilievo se si considera che il D.L. n. 269/2003 è stato adottato in assenza di qualsivoglia forma di consultazione con le regioni, mentre avrebbe potuto trovare applicazione la procedura di cui all'art.2, co.3, del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che impone il parere obbligatorio della Conferenza Stato - regioni sugli schemi di legge, di decreto legislativo e di regolamento governativo aventi ad oggetto materie di competenza regionale.

³⁰ E.CARLONI, cit.

³¹ Corte Costituzionale, sentenza 1 ottobre 2003, n. 308, reperibile in www.astridonline.it.

Se a ciò si aggiunge il rilievo assunto dal meccanismo dell'intesa istituzionale, di cui la Corte Costituzionale si è resa ferma sostenitrice con la sentenza n. 303/2003, si allontana ancora di più la coerenza di una scelta statale unilaterale in tema di condono edilizio.

La motivazione più plausibile, ma non per questo ragionevole, potrebbe essere quella di attribuire un peso preponderante alla materia prima indicata come "finanza pubblica statale", apparendo, quindi, la terza sanatoria edilizia, in parte strumento di "regolarizzazione del settore", ma, in parte ancora maggiore, mezzo (quasi) infallibile di sostegno del bilancio statale.

Appare, dunque, necessario chiedersi quale sia l'effettiva tenuta del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni di fronte alle esigenze non solo economico finanziarie ma anche politiche emergenti dal nostro sistema.

Il quesito, cui non si tenta di dare una risposta in questa sede, appare di non facile soluzione se si considera che, nel caso del terzo condono edilizio, le esigenze prospettate dallo Stato hanno "pesato" nel bilanciamento degli interessi al punto da far spostare l'"ago della bilancia" in favore di un (presunto) buon andamento che poco sensibile alle sempre comunque imprescindibile esigenze della legalità.