

LA CORTE COSTITUZIONALE "CONGELA" IL CONDONO EDILIZIO.

(di Guido A. Inzaghi, McDermott Will & Emery, Cernelutti Studio Legale Associato)

Premessa

Il decreto legge 30 settembre 2003 n. 269 (cd. "Decretone", collegato alla manovra finanziaria del Governo per l'anno 2004)¹, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326², al comma 1 dell'art. 32, stabilisce che *"Al fine di prevenire alla regolarizzazione del settore è consentito, in conseguenza del condono al presente articolo, il rilascio del titolo abilitativo delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente"*.

Il nuovo condono edilizio³ è stato da subito oggetto di feroci critiche da parte di chi vi aveva scorto un provvedimento lesivo della competenza legislativa delle Regioni, recentemente sancita dalla riforma del Titolo V della Costituzione (secondo l'art. 117, il Governo del Territorio è oggi una materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni), oltre ad un atto ingiustificato ed ingiusto, atteso che la stessa Consulta, nelle decisioni che avevano riconosciuto la legittimità delle precedenti sanatorie, aveva espressamente *"ammonito che non avrebbe passato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del Condono"*⁴.

Le decisioni in Commento e, in particolare, la sentenza n. 196 assunta il 24 giugno scorso⁵, sono riuscite nell'equilibrio di conservare allo Stato la possibilità di introdurre un nuovo (il

¹ D.l. n. 260 del 30 settembre 2003, "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", in Gazzetta Ufficiale 2 ottobre 2003, n. 229.

² In G.U. 25 novembre 2003, n. 274, S.O.

³ Per la più approfondita disamina delle disposizioni legislative, sia consentito rinviare al contributo *La sanatoria edilizia: limiti e modalità applicative*, pubblicato in *Immobili e Proprietà*, 2004, 3, p. 132.

⁴ Fra le molte cfr. le sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995, nonché le ordinanze n. 174 del 2002, n. 45 del 2001 e n. 395 del 1996.

⁵ Si tratta di tre diverse decisioni in quanto: con la sentenza n. 196 è stata riconosciuta la parziale illegittimità della legge sul condono, con la sentenza n. 198 è stata dichiarata l'illegittimità delle leggi regionali dell'Emilia Romagna (legge regionale n. 1/2004), della Toscana (legge regionale n. 55/2003), delle Marche (legge regionale

terzo) condono edilizio (la sanatoria – secondo il Giudice delle leggi - sarebbe giustificata dal nuovo quadro di riferimento normativo che, a seguito dell'introduzione del Testo Unico sull'edilizia e della richiamata riforma sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, legittimerebbe una ultima sanatoria che, in qualche modo, scandisca il momento di passaggio ad un nuovo e, si spera, più attento sistema di controllo dell'attività di trasformazione del Territorio) e, nel contempo, di tracciare il frastagliato confine tra le competenze statali e locali (Regioni, Province e Comuni), conservando comunque lo "scheletro" della legge che riapre i termini della sanatoria.

Insomma, un colpo al cerchio (il condono è legittimo⁶) ed un colpo alla botte (le Regioni possono sostanzialmente far naufragare la sanatoria, limitandone la portata pressoché ai soli profili penali), dove a subire le conseguenze (a prendere i colpi, si potrebbe dire) è ancora una volta il cittadino al quale - come altre volte è successo⁷ - non è dato sapere se potrà, quando e in quali termini, avvalersi della nuova sanatoria. Per non parlare poi della posizione di chi le domande le ha già presentate (validamente secondo la Corte, anche se non si sa attraverso quale normativa – che varierà da Regione a Regione – saranno valutate).

Ma procediamo con ordine.

Le disposizioni sul condono dichiarate incostituzionali

L'individuazione di profili di sicura competenza statale nella disciplina in esame, sia per la parte relativa agli aspetti penalistici, sia per la parte relativa alla determinazione dei principi

n. 29/2003), e del Friuli Venezia Giulia (legge regionale n. 22/2003). Con la sentenza n. 199 la delibera n. 2827/2003 assunta dalla giunta regionale campana è stata riconosciuta incostituzionale.

⁶ Invero, l'assoluzione che la Corte ha riconosciuto alla nuova legge sul condono non è *con formula piena*. Ecco come si è espresso il Giudice delle leggi: *“In tale particolare contesto, pur trattandosi ovviamente di scelta nel merito opinabile, non sembrano rilevare elementi di irragionevolezza tali da condurre ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale”*.

⁷ Chi non ricorda la travagliata promulgazione dei due precedenti condoni (di cui alle leggi n. 47/85 e n. 724/94), che entrarono in vigore attraverso l'estenuante teoria di decreti leggi promulgati, lasciati decadere e riadottati a volte con modifiche, avvolte no e, infine, convertiti in legge da provvedimenti più volte modificati. Sempre in materia edilizia, analoga sorte subirono la promulgazione della normativa sulla D.I.A. e, da ultimo, l'entrata in vigore del Testo Unico sull'edilizia, la cui piena esecutività è ancora oggi rinviata (il 1.1.2005 dovrebbero entrare in vigore le norme per la sicurezza degli impianti).

fondamentali sul governo del territorio, hanno indotto la Corte ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale solo parziale, limitandola a quelle disposizioni del testo legislativo che, in contraddizione con gli stessi enunciati dell'art. 32 del decreto legge n. 269 del 2003⁸, escludono il legislatore regionale da ambiti materiali che invece ad esso spettano, sulla base delle disposizioni costituzionali e statutarie.

La Corte ha così riconosciuto, con riferimento all'art. 32 del decreto legge n. 269 del 2003, convertito in legge n. 326 del 2003 (nuovo condono):

- che sussiste l'illegittimità costituzionale del comma 26, nella parte in cui non prevede che la legge regionale determini la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003 ;
- che sussiste l'illegittimità costituzionale del comma 25, 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;
- che i possibili diversi limiti opponibili dalla legge regionale debbono riguardare anche quelle opere situate nel territorio regionale, che insistono su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale: da ciò la dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 14;
- che appare del tutto incongrua, rispetto alla complessità delle scelte spettanti alle autonomie regionali, la determinazione nel comma 33 di un termine perentorio di sessanta giorni entro il quale le Regioni dovrebbero esercitare il loro potere normativo;

⁸ Il comma 3 dell'art. 32 afferma che *"le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali"*, mentre il comma 4 stabilisce che *"sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano"*.

- che va altresì dichiarata la incostituzionalità del comma 37, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa disciplinare diversamente gli effetti del silenzio, protratto oltre il termine ivi previsto, del Comune cui gli interessati abbiano presentato la documentazione richiesta;
- che va dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 38, nella parte in cui nega alla legge regionale di cui al comma 26, la determinazione della misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento;
- che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 49-ter, il quale prevede che il Comune debba trasmettere ogni anno al Prefetto l'elenco delle opere da demolire e che il Prefetto provveda all'esecuzione delle demolizioni, sottraendo al Comune la stessa possibilità di procedere direttamente in tale senso.

I futuri provvedimenti legislativi di Stato e Regioni

A seguito della rilevante mutilazione subita, la normativa sul nuovo condono è pressoché congelata.

La possibilità che possano essere presentate nuove domande di sanatoria ai sensi del decreto legge n. 269/2003 è infatti subordinata:

A) alla promulgazione di una nuova legge statale che, in ossequio ai rilievi della Consulta, consenta alle Regioni l'esercizio delle relative potestà legislative, al fine di:

1. 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 (cfr. box);

2. determinare limiti volumetrici inferiori⁹ a quelli indicati nella nuova legge sul condono (potranno così essere ridotte le già limitate soglie¹⁰ previste dalla legge statale);
3. disciplinare diversamente gli effetti del silenzio del Comune sulle domande di condono;
4. determinare la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento.

B) alla promulgazione delle diverse leggi regionali che, nel territorio di rispettiva competenza, “applicano” il condono nazionale, esplicitando i limiti e le modalità della sanatoria appena elencati.

Resta inteso che in caso di mancato (qualora cioè una Regione, nel congruo termine che la nuova legge statale dovrà fissare, non assuma la legge di recepimento del condono) o limitato (qualora la Regione, sempre entro il termine che le sarà assegnato, disciplini solo alcune dei profili rimessi dalla Consulta alla potestà legislativa regionale) esercizio del potere legislativo concorrente, secondo la Corte, troverebbero integrale (qualora la Regione non promulghi la legge) o parziale (qualora la Regione disciplini solo alcuni dei limiti e delle modalità della sanatoria) applicazione le previsioni fissate dalla legge statale.

Sul punto, la Consulta si è infatti espressa nei seguenti termini: *"In considerazione della particolare struttura del condono edilizio straordinario qui esaminato, che presuppone un'accentuata integrazione fra il legislatore statale ed i legislatori regionali, l'adozione della legislazione da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare*

⁹ La sentenza in commento esclude che le Regioni possano, al contrario, incrementare le soglie di sanabilità. La fissazione di tali limiti massimi è riconosciuta di esclusiva competenza statale.

¹⁰ La normativa sul condono edilizio si applica, allo stato, alle opere abusive che non abbiano determinato un ampliamento del manufatto superiore al 30 % della volumetria della costruzione originaria o un ampliamento superiore a 750 metri cubi. Per le nuove costruzioni residenziali è ammessa la sanatoria qualora l'intervento non sia superiore a 750 metri cubi e qualora la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 metri cubi.

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)".

La sorte delle leggi regionali già adottate per limitare il condono

La Consulta ha dunque chiarito che la potestà legislativa regionale potrà esercitarsi nel disciplinare lo stesso ambito di applicabilità del condono (le leggi regionali, infatti, potranno stabilire quali tipologie di abuso siano sanabili e quali no; fissare più limitate soglie volumetriche alla sanatoria).

Il nuovo condono è nelle mani delle Regioni.

Ma qual'è la sorte delle leggi già assunte da quelle Regioni che, nel proprio territorio, avevano già deliberato l'inibizione del condono?

Di esse si è occupata la Corte Costituzionale che, con le decisioni n. 198 e n. 199, ha accolto i ricorsi predisposti dal Governo contro le Regioni Emilia Romagna (legge regionale n. 1/2004), Toscana (legge regionale n. 55/2003), Marche (legge regionale n. 29/2003), Friuli Venezia Giulia (legge regionale n. 22/2003) e Campania (delibera di giunta regionale n. 2827/2003)¹¹.

La Corte ha in sostanza sancito che lo straripamento di competenza operato dallo Stato con la legge sul nuovo condono (che ha indebitamente invaso diverse profili rimessi alla competenza legislativa delle Regioni) non poteva essere contrastato dalle Regioni attraverso

¹¹ In merito alle previsioni delle leggi regionali citate, ancora una volta, si consentito rinviare al contributo *La sanatoria edilizia: limiti e modalità applicative, cit.*

provvedimenti che si ponevano in palese e volontario contrasto con una legge dello Stato, per quanto parzialmente illegittima essa si sia poi rilevata.

Alle Regioni, infatti, spettava percorrere la via del ricorso alla medesima Corte Costituzionale, *“in luogo di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge”*.

In altri termini, solo dopo aver ottenuto la declaratoria di parziale illegittimità della sanatoria statale ed una volta che sarà stata promulgata la nuova legge statale di recepimento delle indicazioni fornite dal Giudice delle leggi, le Regioni potranno assumere le norme sulla sanatoria prima indebitamente anticipate.

La salvezza dei profili penali del condono

Secondo la Corte Costituzionale, le Regioni non potranno comunque escludere o limitare gli effetti che la legge statale ha rispetto all'estinzione della responsabilità penale conseguente agli abusi edilizi oggetto del condono.

“Non vi è dubbio sul fatto che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale (per tutte, v. la sentenza n. 487 del 1989) e che esso, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia «di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità» (sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989). Peraltro, la circostanza che il comune sia titolare di fondamentali poteri di gestione e di controllo del territorio rende necessaria la sua piena collaborazione con gli organi giurisdizionali, poiché, come questa Corte ha affermato, “il giudice penale non ha competenza ‘istituzionale’ per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici” (sentenza n. 370 del 1988). Tale doverosa collaborazione per concretizzare la scelta del legislatore statale di porre in essere un condono penale si impone

quindi su tutto il territorio nazionale, inerendo alla strumentazione indispensabile per dare effettività a tale scelta”.

Ciò vuole dire che, la domanda di condono che potrebbe (nelle Regioni in cui la sanatoria statale venisse limitata o pressoché esclusa) non essere idonea a sanare l’abuso edilizio (il quale, pertanto, dovrebbe essere demolito) varrebbe comunque ad estinguere il relativo reato.

Sempre secondo la Corte, infatti, il condono *“ha effetti sia sul piano penale che sul piano delle sanzioni amministrative, ... [da cui] ... la possibilità che le procedure finalizzate al conseguimento dell’esonero dalla punibilità penale si applichino ad un maggior numero di opere edilizie abusive rispetto a quelle per le quali operano gli effetti estintivi degli illeciti amministrativi; ciò è reso d’altra parte evidente nelle disposizioni dello stesso Capo IV della legge n. 47 del 1985, e successive modificazioni e integrazioni, che nell’art. 38 disciplina separatamente, al secondo ed al quarto comma, i presupposti del condono penale (il versamento dell’intera oblazione) ed amministrativo (il conseguimento del titolo abilitativo in sanatoria) e nell’art. 39 prevede che, ove si sia effettuata l’oblazione, si produca comunque l’estinzione dei reati anche ove «le opere non possano conseguire la sanatoria»”.*

Tale conclusione si applica anche alle domande pendenti, che fossero cioè state presentate in forza del decreto legge n. 269 del 2003, prima della decisione del Corte Costituzionale.