

schede di lettura

XVI legislatura

**Disegno di legge  
A.S. n. 2144**

Conversione in legge del  
decreto-legge 28 aprile 2010,  
n. 62, recante temporanea  
sospensione di talune  
demolizioni disposte  
dall'autorità giudiziaria in  
Campania

maggio 2010  
n. 214



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nei settori  
dell'ambiente e del territorio



# Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Reggente ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: M. Celentano \_2948

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

S. Marci \_3788

#### Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello \_2180

Reggente ufficio: A. Sanso' \_2451

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati \_3442

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci	<u>_2581</u>
Silvia Ferrari	<u>_2103</u>
Simone Bonanni	<u>_2932</u>
Luciana Stendardi	<u>_2928</u>
Michela Mercuri	<u>_3481</u>
Beatrice Gatta	<u>_5563</u>

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta	<u>_2057</u>
Letizia Formosa	<u>_2135</u>
Anna Henrici	<u>_3696</u>
Gianluca Polverari	<u>_3567</u>
Antonello Piscitelli	<u>_4942</u>

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

**Disegno di legge  
A.S. n. 2144**

Conversione in legge del  
decreto-legge 28 aprile 2010,  
n. 62, recante temporanea  
sospensione di talune  
demolizioni disposte  
dall'autorità giudiziaria in  
Campania

maggio 2010  
n. 214

a cura di: R. Ravazzi

Classificazione Teseo: Sospensione di termini.  
Demolizione. Regione Campania. Abusivismo edilizio.



## I N D I C E

SCHEDE DI LETTURA .....	7
<b>Articolo 1</b>	
( <i>Disposizioni urgenti per il disagio abitativo nella regione Campania</i> )	
Scheda di lettura.....	9
<b>Articolo 2</b>	
( <i>Entrata in vigore</i> )	
Scheda di lettura.....	17
<b>ALLEGATI.....</b>	<b>19</b>
Deliberazione della Giunta regionale della Campania n. 2827 del 30 settembre 2003 .....	21
Legge della regione Campania n. 10 del 18 novembre 2004 .....	23
Sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 24-28 giugno 2004.....	29
Sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 28 giugno 2004 .....	77
Sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 10 febbraio 2006.....	83



## **SCHEDE DI LETTURA**



## Articolo 1

*(Disposizioni urgenti per il disagio abitativo nella regione Campania)*

1. Al fine di fronteggiare la grave situazione abitativa nella regione Campania e di consentire una adeguata ed attuale ricognizione delle necessità determinanti vincoli di tutela paesaggistica, anche in dipendenza delle problematiche determinatesi dopo gli interventi della Corte Costituzionale successivi al 2003, sono sospese fino al 30 giugno 2011 le demolizioni di immobili destinati esclusivamente a prima abitazione, siti nel territorio della regione Campania, disposte a seguito di sentenza penale, purché riguardanti immobili occupati stabilmente da soggetti

sforinati di altra abitazione e concernenti abusi realizzati entro il 31 marzo 2003.

2. Si procede, in ogni caso, alla demolizione, ove dall'ufficio tecnico del comune competente ovvero dal competente ufficio della protezione civile della Regione, siano stati riscontrati pericoli per la pubblica o privata incolumità derivanti dall'edificio del quale sia stata disposta la demolizione in sede penale, ovvero sia stata accertata la violazione di vincoli paesaggistici previsti dalla normativa nazionale vigente.

L'articolo in esame, **al comma 1**, sospende sino alla data del 30 giugno 2011 le demolizioni di immobili siti nella regione Campania che:

- riguardino immobili destinati a prima abitazione e occupati da soggetti sforniti di altra abitazione;
- siano state disposte a seguito di sentenza penale;
- riguardino abusi realizzati entro il 31 marzo 2003.

L'articolo indica, quali finalità del provvedimento, la necessità di "fronteggiare la grave situazione abitativa nella regione Campania" e di effettuare una ricognizione dei vincoli di tutela paesaggistica ("ricognizione delle necessità determinanti vincoli di tutela paesaggistica"). Si richiamano anche gli effetti delle pronunce della Corte Costituzionale successive al 2003.

Riguardo alla definizione di "prima abitazione" si osserva che essa si discosta dalla due espressioni usualmente utilizzate: "prima casa" e "abitazione principale". Comunemente, in materia fiscale, per prima casa si intende quella posseduta in proprietà, usufrutto, nuda proprietà o in uso, anche se non ci si vive.

La prima casa gode delle agevolazioni ai fini delle imposte sui trasferimenti immobiliari (di registro, iva, ipotecarie e catastali).

A tali fini la definizione di prima casa richiede, essenzialmente, che:

a) l'immobile deve essere ubicato nel Comune in cui l'acquirente ha la residenza o in cui intende stabilirla entro 18 mesi dalla stipula, o nel Comune dove l'acquirente svolge la propria attività principale. Per i cittadini italiani residenti all'estero deve trattarsi di prima casa posseduta sul territorio italiano.

b) l'acquirente non deve essere titolare, esclusivo o in comunione col coniuge, di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di altra casa di abitazione nel territorio del Comune dove si trova l'immobile da acquistare;

c) non bisogna essere titolari, neppure per quote o in comunione legale, su tutto il territorio nazionale, di diritti di proprietà, uso, usufrutto, abitazione o nuda proprietà, su altra casa di abitazione, acquistata, anche dal coniuge, usufruendo delle agevolazioni per l'acquisto della prima casa.

L'abitazione principale, invece, è la casa in cui si vive, cioè la dimora abituale del contribuente o dei suoi familiari. L'abitazione principale gode delle agevolazioni ai fini della imposta I.C.I. e sui redditi. L'ambito applicativo relativo al termine "abitazione principale" riguarda principalmente la gestione della casa (di proprietà o in usufrutto): dichiarazione dei redditi, importo rate dei mutui, versamento ICI, tariffario bollette utenze domestiche.

*Il termine prima abitazione, contenuto nel comma 1 dell'articolo in esame, sembra essere utilizzato in modo atecnico per indicare la dimora abituale, anche in considerazione del requisito ulteriormente richiesto e cioè che si tratti di immobili occupati da soggetti sforniti di altra abitazione. Il termine "sforniti" non consente, tuttavia, di chiarire se si voglia far riferimento a diritti reali o diritti di carattere contrattuale su altri immobili ad uso abitativo, né si dà rilievo all' ubicazione di eventuali altri immobili, ad esempio all'estero o al di fuori del comune considerato.*

Il **comma 2** dispone che si proceda alla demolizione degli immobili, anche aventi le caratteristiche sopra richiamate, ove l'ufficio tecnico del comune competente o l'ufficio regionale della protezione civile riscontrino pericoli per l'incolumità privata o pubblica o sia stata accertata la violazione di vincoli paesaggistici.

La relazione che accompagna il disegno di legge in esame, afferma che il provvedimento riguarderebbe "circa seicento casi che coinvolgono altrettante famiglie.<sup>1</sup> Sempre secondo la relazione, l'intera questione è da collegare alla mancata operatività per la Campania del condono edilizio a seguito di deliberazioni della Giunta regionale campana.

---

<sup>1</sup> Secondo i dati riportati Rapporto Ecomafia 2009 di Legambiente, sono 2.907 i reati ambientali commessi in Italia nel 2008; di questi, 573 riguardano la Campania. La Campania appare al primo posto far le regioni per numero di reati ambientali, con circa il 15% dei reati commessi a livello nazionale. Sono 3.466 le persone denunciate per reati contro l'ambiente in tutta Italia e 1.693 i sequestri effettuati dalle forze dell'ordine al dicembre 2008. Nella regione campana, gli arresti e le denunce arrivano a 625 mentre i sequestri sono 262.

### ***La demolizione***

Due sono i possibili regimi giuridici inerenti allo ordine di demolizione di un manufatto abusivo. Una prima normativa, di natura amministrativa, prevede un procedimento che ha come sbocco, non necessariamente finale, la effettiva demolizione dell'opera in quanto l'ordine sindacale può avere possibili esiti alternativi.

Una seconda disciplina prevede l'autonomo intervento del giudice penale, inteso a superare situazioni di illegalità, quando la posizione dell'opera non sia definita dagli organi amministrativi.

Quanto al primo, si ricorda che la procedura disciplinata prima dall'art. 7 della legge 28.2.1985 n. 47 e ora dall'art. 31 del D.P.R. 6.6.2001 n. 380 (testo unico in materia edilizia), prevede questa sequenza amministrativa: a) l'autorità comunale, accertato l'abuso edilizio, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la demolizione dell'immobile abusivo; b) se il responsabile non provvede alla demolizione nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, l'immobile è acquisito di diritto gratuitamente al patrimonio comunale; c) l'autorità comunale accerta formalmente l'inottemperanza all'ordine di demolizione e notifica detto accertamento all'interessato; d) la notifica dell'accertamento costituisce titolo per l'immissione nel possesso da parte del comune e per la trascrizione nei registri immobiliari.

Quanto al secondo, il **D.P.R. n. 380 del 2001, art. 31, comma 9**, analogamente all'art. 7 della L. n. 47 del 1985, prevede che con la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 44 (di cui infra) venga ordinata la demolizione delle opere illecitamente realizzate salvo che la stessa, spontaneamente o coattivamente, sia stata già eseguita.

Si precisa che, salvo sporadiche decisioni contrarie, l'orientamento oramai consolidato della Suprema Corte è nel senso di ritenere che l'ordine di demolizione rappresenta una sanzione amministrativa e non già una pena accessoria, una misura di sicurezza o, comunque, un effetto penale della condanna.

In epoca successiva alla sentenza di condanna, la Pubblica Amministrazione è libera di agire e di portare a termine il suo procedimento e tale attività non può essere ignorata in sede giurisdizionale ove la esecuzione dell'ordine deve essere coordinata con le determinazioni prese in sede amministrativa. Pertanto, la sanzione della demolizione sfugge alla regola del giudicato ed è riesaminabile nella fase esecutiva nella quale può subire modificazioni e, per incompatibilità con provvedimenti susseguiti della Pubblica Amministrazione, può ritenersi *inutiliter* data.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione è concorde nel ritenere che il Giudice della esecuzione debba revocare l'ordine di demolizione se nuovi atti amministrativi si pongano in contrasto con lo stesso oppure lo debba sospendere quando sia ragionevolmente prospettabile che, nell'arco di brevissimo tempo, la Pubblica Amministrazione adotterà un provvedimento incompatibile con l'abbattimento dell'opera.

Si ricorda che **l'art 44 del D.P.R. 6-6-2001 n. 380** attiene alle sanzioni penali relative agli abusi edilizi, che vanno dall'ammenda per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dalla legge e dal permesso di costruire stesso, all'arresto nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione o in caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio. La pena dell'arresto si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico,

paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso.

Le disposizioni si applicano anche agli interventi edilizi suscettibili di realizzazione mediante denuncia di inizio attività eseguiti in assenza o in totale difformità dalla stessa.

### ***I vincoli paesaggistici***

I vincoli paesaggistici sono disciplinati dal Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni Culturali, modificato dal Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 157.

Le disposizioni del Codice che regolamentano i vincoli paesaggistici sono l'art. 136 e l'art. 142.

L'art. 136 individua gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico da assoggettare a vincolo paesaggistico con apposito provvedimento amministrativo; alle lettere a) e b) indica le così dette "bellezze individue": le cose immobili, le ville, i giardini e i parchi di particolare bellezza naturale, mentre, alle lettere c) e d), le così dette "bellezze d'insieme": i complessi di cose immobili aventi valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici e le bellezze panoramiche.

L'art. 142 individua le aree tutelate per legge ed aventi interesse paesaggistico di per sé, quali i territori costieri fiumi e corsi d'acqua, le montagne i parchi e le riserve naturali, i territori coperti da boschi e foreste, le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici, le zone umide, i vulcani, le zone di interesse archeologico.

L'art. 146 del Codice dei beni culturali disciplina l'autorizzazione paesaggistica, che costituisce il presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio.

Si ricorda, al riguardo che nel capo IV del Codice, sono state previsti 3 tipi di autorizzazione paesaggistica:

- quella ordinaria, disciplinata dall'art. 146;
- quella relativa ad opere da eseguirsi da parte di amministrazioni dello Stato, regolata dall'art. 147;
- quella "in via transitoria" (prevista nell'ambito del capo V all'art. 159) concessa nelle more dell'adeguamento – previsto dall'art. 143 - dei piani paesistici. Il regime transitorio è stato prorogato più volte e, da ultimo, al 31 dicembre 2009, dall'art. 23, comma 6 del decreto legge 78/2009.

La procedura ordinaria di autorizzazione paesaggistica prevista dall'art. 146 è entrata in vigore in 1 gennaio 2010.

La proroga opera anche nei confronti dei procedimenti di rilascio dell'autorizzazione in corso non conclusi con l'emanazione della relativa autorizzazione o approvazione alla data del 30 giugno 2009. Essa, rispetto alla precedente del T.U. del 1999, non si caratterizza più per il potere di annullamento del Ministero, quanto per la previsione di fasi istruttorie successive volte ad indirizzare le amministrazioni verso una corretta valutazione e a garantire il rilascio di autorizzazioni congruamente motivate.

L'autorizzazione va richiesta qualora i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, intendano intraprendere interventi o apportarvi delle modifiche. Costituisce, pertanto, un provvedimento fondamentale ai fini dell'edificazione in quanto, a monte del permesso di costruire, consente la realizzazione di interventi edificatori in zona sottoposta a vincolo paesaggistico.

Il suo rilascio spetta ora, ai sensi dell'art. 146, comma 6, alla regione che esercita tale funzione avvalendosi di propri uffici oppure può delegarne l'esercizio a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali. La disciplina dell'art. 146 riconduce, in buona sostanza, le competenze sull'autorizzazione paesaggistica nell'ambito della soprintendenza, che deve esprimere un parere obbligatorio, preventivo e vincolante su tutte le istruttorie (comma 5). Il procedimento prevede, infatti, l'incardinamento della soprintendenza all'interno dello stesso procedimento di rilascio dell'autorizzazione, in quanto la regione si può pronunciare solo dopo aver "acquisito il parere vincolante del soprintendente" (comma 8).

### ***Il condono edilizio***

Con l'articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003<sup>2</sup>, è stata consentita la regolarizzazione delle opere edilizie esistenti non conformi alla disciplina vigente, mediante il rilascio in sanatoria del necessario titolo abilitativo.

Il comma 25 del medesimo articolo ammette a condono le opere abusive ultimate **entro il 31 marzo 2003** per le quali gli interessati, così come prescritto dal successivo comma 32, hanno provveduto a presentare la specifica domanda di definizione dell'illecito edilizio, **tra l'11 novembre 2004 ed il 10 dicembre 2004**, risultando comminata la decadenza in caso di inosservanza del predetto termine.

Il condono riguarda opere che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 metri cubi. Le disposizioni trovano altresì applicazione alle opere abusive relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria, a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 metri cubi.

Si ricorda in proposito che la Corte costituzionale, con sentenza **24-28 giugno 2004, n. 196** (riportata in allegato), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità della disposizione richiamata nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli ivi indicati.

Infine, il successivo comma 33, ribadendo quanto statuito dal precedente comma 32, ha demandato alle regioni il compito di emanare, entro sessanta giorni, norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo in sanatoria.

### ***La normativa della regione Campania e le pronunce della Corte Costituzionale.***

Con deliberazione **della Giunta regionale n. 2827 del 30 settembre 2003, Integrazione alle linee guida per la Pianificazione Territoriale in Campania, di cui alla delibera n. 4459 del 30 settembre 2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi** (allegata al presente dossier), si stabiliva che, "al fine di salvaguardare l'identità e l'integrità del territorio regionale, non è ammessa la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni

---

<sup>2</sup> D.L. 30 settembre 2003, n. 269 *Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici* convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 24 novembre 2003, n. 326.

essenziali rispetto a questi ultimi, e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti".

Avverso siffatta previsione il Presidente del Consiglio dei ministri sollevava conflitto di attribuzioni, censurando la deliberazione della giunta regionale della Campania in quanto l'atto in questione manifesterebbe la volontà della Regione di non dare efficacia ad atto avente forza di legge dello Stato, in tal modo violando il canone della leale cooperazione tra istituzioni della Repubblica.

La Corte costituzionale, con **sentenza n. 199 del 28 giugno 2004** (allegata al presente dossier), ha ritenuto escluso dal sistema costituzionale la possibilità che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinanzi alla Corte. Ha ribadito che né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti di competenza tramite proprie disposizioni di legge o, tanto meno, tramite atti amministrativi di indirizzo che dichiarino o presuppongano l'inapplicabilità di un atto legislativo rispettivamente delle Regioni o dello Stato.

La corte ha ritenuto che la deliberazione della Giunta della regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827, da un lato, non ammette "la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi, e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti"; dall'altro lato, dispone che da questo divieto restano escluse le opere abusive che risultino ultimate entro il 31 dicembre 1993, per le quali sia stata presentata domanda di rilascio di titolo edilizio in sanatoria ai sensi e nei termini previsti dalle disposizioni di cui al Capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ed all'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724. In tal modo la delibera regionale escluderebbe l'applicazione nel territorio della Regione Campania delle disposizioni concernenti il condono edilizio contenute nell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003.

Pertanto la Corte ha dichiarato che non spetta alla Regione Campania, e per essa alla Giunta regionale, adottare un atto con il quale si nega efficacia, all'interno del proprio territorio, ad un atto legislativo dello Stato e ha annullato la deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827.

Successivamente è stata emanata la **legge della regione Campania 18 novembre 2004, n. 10<sup>3</sup>**, contenente disposizioni riguardanti l'applicazione del condono edilizio.

Contro tale legge ricorreva il Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento ai seguenti articoli : art.18, che definiva l'oggetto della legge individuandolo nella disciplina delle modalità della sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto-legge n.269 del 2003; art. 3 (eccettuate le lettere b e d del comma 2), riguardante l'individuazione delle opere oggetto di sanatoria; l'art. 4, che riguardava l'indicazione dei limiti volumetrici per l'accesso al condono edilizio; l'art. 6 (soltanto i commi 1, 2 e 5), attinente alla misura dell'oblazione e agli oneri accessori e l'art. 8, che disciplinava le domande di condono pendenti.

---

<sup>3</sup> "Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto-legge 30 settembre 2003, n.269, art.32, così come modificato dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326 e successive modifiche e integrazioni" (allegata al presente dossier).

Si rilevava, con il ricorso, per tutte le disposizioni impugnate della legge n. 10 del 2004 della Regione Campania, che questa legge sarebbe stata emanata il 18 novembre 2004, e dunque quando era oramai scaduto il termine del 12 novembre 2004 stabilito dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2004, n. 191. Pertanto si chiedeva di verificare la legittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate alla luce dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di "leale collaborazione".

La Corte costituzionale con **sentenza n. 49 del 10 febbraio 2006** (allegata al presente dossier), dichiarava, tra l'altro<sup>4</sup>, la illegittimità costituzionale dei richiamati articoli della citata legge della Regione Campania n. 10 del 2004.

La Corte ha tuttavia ribadito il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili, ferma restando la spettanza al legislatore statale della potestà di individuare la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili.

Inoltre, in considerazione della evidente interdipendenza fra la legislazione esclusiva statale sul condono edilizio per quanto riguarda le conseguenze penali e quella regionale sul condono edilizio per ciò che riguarda il versante amministrativo, ha affermato che "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 decreto-legge n. 269 del 2003".

La Corte ha osservato che il limite temporale all'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in questa particolare materia concerne esclusivamente le disposizioni che, specificando l'ambito degli interventi condonabili sul versante amministrativo, si discostano dalle previsioni dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, così come modificato dalla legge di conversione n. 326 del 2003, e come risultante a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale ad opera della sentenza n. 196 del 2004 della Corte. Non incontra, invece, limiti temporali del genere il potere legislativo regionale che si svolga in conformità dell'art. 32 o nell'ambito di una qualsiasi ordinaria materia legislativa di competenza della Regione.

---

<sup>4</sup> Si ricorda che il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato numerose disposizioni di sette leggi regionali, tutte in materia di sanatoria edilizia; la Corte, considerata la sostanziale identità della materia, ha riunito i giudizi e li ha decisi con un'unica sentenza.



## **Articolo 2**

*(Entrata in vigore)*

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta

ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 28 aprile 2010.



## **ALLEGATI**



Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 46 del 02 ottobre 2003

REGIONE CAMPANIA - Giunta Regionale - Seduta del 30 settembre 2003 - Deliberazione N° 2827 - Area Generale di Coordinamento N. 16 Gestione del Territorio - **Integrazione alle linee guida per la Pianificazione Territoriale in Campania, di cui alla deliberazione n° 4459 del 30.09.2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi.** (con allegati)

omissis

**PREMESSO:**

- che l'articolo 14 della L.R. Campania 18 ottobre 2002, n. 26, stabilisce, al comma 1, che fino all'adozione del Piano Territoriale Regionale ed all'entrata in vigore della legge regionale di riforma urbanistica la pianificazione del territorio regionale è rimessa ad apposite linee guida, approvate con delibera di giunta regionale;
- che l'articolo 14 della L.R. 26/02 dispone altresì, al comma 2, lettera c), che le linee guida per la pianificazione regionale garantiscono ed incentivano la tutela del patrimonio naturale, paesistico ed ambientale, nonché dell'identità storica e culturale del territorio della Regione, anche mediante il recupero dei tessuti insediativi esistenti;
- che con delibera di G.R. n. 4459 del 30 settembre 2002 sono state approvate le linee guida per la pianificazione territoriale regionale in Campania;

**CONSIDERATO:**

- che, al fine di salvaguardare l'identità e l'integrità del territorio regionale, sempre più compromesso dal dilagante fenomeno dell'abusivismo edilizio, occorre prevedere che non saranno ammesse ipotesi di condono edilizio ulteriori rispetto a quelle previste dal capo IV della L. 28 febbraio 1985, n. 47, e dell'art. 39 della L. 23 dicembre 1994, n. 724;
- che, per consentire il perseguitamento dell'obiettivo innanzi indicato, è necessario integrare le linee guida per la pianificazione regionale;

VISTA la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1;

VISTA la legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 28 febbraio 1985, n. 47;

VISTA la legge 23 dicembre 1994, n. 724;

VISTA la legge regionale 18 ottobre 2002, n. 26

Propongono e la Giunta in conformità a voto unanime

**DELIBERA**

per i motivi di cui in narrativa, che si intendono integralmente riportati e trascritti:

1. di approvare l'allegato avente ad oggetto: **Integrazione alle linee guida per la pianificazione regionale in materia di sanatoria degli abusi edilizi;**
2. di accludere tale allegato alle linee guida per la pianificazione territoriale regionale in Campania approvate con delibera di G.R. n. 4459 del 30.09.2002;
3. di inviare il presente provvedimento ai Settori "Tutela dei Beni Paesistici, Ambientali e Culturali", "Politica del Territorio" e "Stampa, Documentazione ed Informazione per la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

Il Segretario  
Brancati

Il Presidente  
Bassolino

**INTEGRAZIONE ALLE LINEE GUIDA  
PER LA PIANIFICAZIONE REGIONALE,  
IN MATERIA DI SANATORIA DEGLI ABUSI EDILIZI**

**Divieto di sanatoria**

1. Al fine di salvaguardare l'identità e l'integrità del territorio regionale, non è ammessa la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi, e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti.
  
2. Restano escluse dal divieto di cui al comma 1 le opere abusive che risultino ultimate entro il 31 dicembre 1993, per le quali sia stata presentata domanda di rilascio di titolo edilizio in sanatoria ai sensi e nei termini previsti dalle disposizioni di cui al capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ed all'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

Avvertenze: il testo vigente qui pubblicato è stato redatto dal Settore Legislativo dell'A.G.C. 01 della Giunta Regionale al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni della legge, integrata con le modifiche apportate dalla sentenza della Corte Costituzionale del 6 - 10 febbraio 2006, n. 49.  
Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui riportati.  
Le modifiche apportate sono stampate con caratteri corsivi.

Testo vigente della LEGGE REGIONALE N. 10 del 18 Novembre 2004

**"NORME SULLA SANATORIA DEGLI ABUSI EDILIZI DI CUI AL DECRETO LEGGE 30 SETTEMBRE 2003, N. 269, ARTICOLO 32 COSÌ COME MODIFICATO DALLA LEGGE DI CONVERSIONE 24 NOVEMBRE 2003, N. 326 E SUCCESSIVE MODIFICHE ED INTEGRAZIONI".**

IL CONSIGLIO REGIONALE

HA APPROVATO

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

PROMULGA

La seguente legge:

**Articolo 1 (1)**

**Oggetto della legge**

[1. La presente legge disciplina la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32, convertito in legge dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, articolo 1 e successive modificazioni e integrazioni.

2. La presente legge contiene norme per la definizione dei procedimenti amministrativi relativi al rilascio, salvo il diritto dei terzi, dei titoli abilitativi edilizi in sanatoria ai sensi del decreto legge n. 269/03, articolo 32, comma 33, e per l'esercizio degli interventi sostitutivi di cui decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, articolo 31, comma 8].

(1) La Corte costituzionale, con sentenza 6 - 10 febbraio 2006, n. 49 (Gazzetta Ufficiale 15 febbraio 2006, n. 7, 1a serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo.

**TITOLO I**

**Articolo 2**

**Definizioni**

1. Ai fini delle disposizioni di cui al presente titolo, si intendono per:

a) condono edilizio o sanatoria: la sanatoria straordinaria degli illeciti amministrativi derivanti dalla realizzazione di abusi edilizi introdotta dal decreto legge n. 269/03, articolo 32;

b) opere abusive: le opere edilizie realizzate in assenza dei prescritti titoli abilitativi o in difformità o con variazioni essenziali rispetto agli stessi alle quali trova applicazione la sanatoria di cui alla lettera a);

c) immobili soggetti a vincoli di tutela: le aree o gli immobili soggetti a vincoli imposti in applicazione:

1. del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267;

2. della legge 1 giugno 1939, n. 1089;

3. della legge 29 giugno 1939, n. 1497;

4. della legge 8 agosto 1985, n. 431;

5. della legge 6 dicembre 1991, n. 394;

6. del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490;

7. del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

8. di disposizioni derivanti dalla normativa comunitaria o di altre leggi statali e regionali, anche a protezione degli interessi idrogeologici, delle falde acquifere, dei parchi e delle aree protette nazionali e regionali.

### Articolo 3 (1)

#### **Opere non suscettibili di sanatoria**

[1. Non possono formare oggetto di sanatoria le opere abusive che hanno comportato la realizzazione di nuove costruzioni difformi dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di esecuzione delle stesse.

2. Non possono formare oggetto di sanatoria le opere abusive rientranti tra le tipologie di cui al decreto legge n. 269/03, allegato 1, se le stesse:

a) sono state eseguite su immobili soggetti a vincoli di tutela, anche successivamente alla commissione dell'abuso, e sono difformi dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di esecuzione delle stesse];

b) sono state ultimate dopo il 31 marzo 2003. Si considerano ultimate le opere edilizie completate al rustico comprensive di mura perimetrali e di copertura e concretamente utilizzabili per l'uso cui sono destinate;

[c) sono state realizzate su aree facenti parte o di pertinenza del demanio pubblico];

d) sono state realizzate in uno dei comuni di cui alla legge regionale 10 dicembre 2003, n. 21, articolo 1 e hanno destinazione residenziale, fatta eccezione per gli adeguamenti di natura igienico-sanitaria e funzionali di cui all'articolo 5, comma 2, della stessa legge.

[3. Le disposizioni di cui alla lettera a) del comma 2 prevalgono sulle disposizioni di cui alla lettera d) dello stesso comma.

4. Restano ferme le disposizioni di cui al decreto legge n. 269/03, articolo 32, comma 27, lettere a), b), c), e), f) e g)].

(1) La Corte costituzionale, con sentenza 6 - 10 febbraio 2006, n. 49 (Gazzetta Ufficiale 15 febbraio 2006, n. 7, 1a serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo, ad eccezione delle lettere b) e d) del comma 2.

### Articolo 4 (1)

#### **Limiti volumetrici per l'accesso al condono edilizio**

[1. Fatti salvi i divieti di cui all'articolo 3, possono accedere al condono edilizio le opere abusive rientranti tra le tipologie di cui all'allegato 1 del decreto legge n. 269/03, se le stesse:

a) hanno comportato un ampliamento del manufatto inferiore al quindici per cento della volumetria della costruzione originaria, sempre che l'ampliamento non superi complessivamente i 250 metri cubi;

b) hanno comportato la realizzazione di nuove costruzioni conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di esecuzione delle stesse e aventi una volumetria inferiore a 250 metri cubi per singola richiesta di titolo edilizio in sanatoria, sempre che la nuova costruzione non superi complessivamente i 600 metri cubi;

c) sono state eseguite su aree o immobili soggetti a vincoli di tutela, sono conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di esecuzione delle stesse e hanno comportato la realizzazione di una volumetria inferiore a 75 metri cubi;

d) hanno comportato un ampliamento del manufatto, già oggetto di condono ai sensi delle disposizioni di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, capi IV e V o ai sensi della legge 23 dicembre 1994, n. 724, articolo 39, inferiore al cinque per cento della volumetria della costruzione originaria, sempre che l'ampliamento non superi complessivamente i cento metri cubi.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche agli interventi che hanno comportato la realizzazione di volumi interrati o la chiusura di porticati connessi funzionalmente ai manufatti cui accedono].

(1) La Corte costituzionale, con sentenza 6 - 10 febbraio 2006, n. 49 (Gazzetta Ufficiale 15 febbraio 2006, n. 7, 1a serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo.

## Articolo 5

### Documentazione da allegare alla domanda di sanatoria

1. La domanda di sanatoria è corredata dalla documentazione prevista dal decreto legge n.269/03, articolo 32, comma 35, lettera a), alla quale sono allegate:

- a) documenti comprovanti l'avvenuta ultimazione delle opere abusive entro il 31 marzo 2003;
- b) una perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere eseguite;
- c) una certificazione attestante l'idoneità statica delle stesse opere.

2. La perizia giurata e la certificazione di cui al comma 1 sono redatte da tecnici abilitati e iscritti negli albi professionali.

## Articolo 6

### Misura dell'oblazione e degli oneri concessori

[1.La misura dell'oblazione determinata dalla tabella C allegata al decreto legge n. 269/03, è aumentata del dieci per cento](1).

[2. E' istituito presso l'area generale di coordinamento governo del territorio il fondo per la repressione degli abusi edilizi nel quale confluiscano le somme derivanti dall'incremento della misura dell'oblazione di cui al comma 1. Le risorse del fondo sono devolute ai comuni che ne fanno richiesta per far fronte alle spese occorrenti alla demolizione degli abusi edilizi realizzati nel territorio di rispettiva competenza nonché agli oneri per l'applicazione dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 10](1).

3. Gli oneri concessori relativi alle opere abusive oggetto di condono sono aumentati del cento per cento rispetto alla misura stabilita dalla disciplina vigente.

4. Le risorse derivanti dall'incremento degli oneri concessori di cui al comma 3 sono prioritariamente impiegate dai comuni per far fronte alle spese occorrenti alla demolizione degli abusi edilizi realizzati nel territorio di rispettiva competenza, nonché per l'attuazione di interventi di recupero degli insediamenti abusivi oggetto di riqualificazione, al fine di:

- a) realizzare un'adeguata urbanizzazione primaria e secondaria;
- b) rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, idrogeologico e paesaggistico-ambientale;
- c) realizzare un razionale inserimento territoriale e urbano degli insediamenti.

[5. La misura dell'anticipazione degli oneri concessori, come aumentata ai sensi del comma 3, è determinata nel cinquanta per cento del relativo ammontare ed è versata all'atto della presentazione della domanda di condono. Le somme residue sono corrisposte in un'unica rata, entro ventiquattro mesi dalla data di presentazione della stessa domanda, previa quantificazione definitiva da parte del comune, e contestualmente al rilascio della concessione in sanatoria](1).

6. Per le domande di condono già presentate alla data di entrata in vigore della presente legge e conformi alle disposizioni del presente titolo:

a) le somme corrispondenti all'incremento dell'oblazione di cui al comma 1 sono versate entro il 20 dicembre 2004;

b) le somme corrispondenti alla differenza tra la misura dell'anticipazione degli oneri concessori di cui al comma 5 e la quota già anticipata dagli interessati sono versate entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

(1) La Corte costituzionale, con sentenza 6 - 10 febbraio 2006, n. 49 (Gazzetta Ufficiale 15 febbraio 2006, n. 7, 1a serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma.

## Articolo 7

### Definizione delle domande di condono edilizio

1. Le domande di sanatoria sono definite dai comuni competenti con provvedimento esplicito da adottarsi entro ventiquattro mesi dalla presentazione delle stesse. Il termine può essere interrotto una sola volta se il comune richiede all'interessato integrazioni documentali e decorre per intero dalla data di presentazione della documentazione integrativa.

2. Decorso il termine di cui al comma 1, si applicano le disposizioni di cui alla legge regionale 28 novembre 2001, n. 19, articolo 4 che disciplinano l'esercizio dell'intervento sostitutivo da parte dell'amministrazione provinciale competente.

### Articolo 8 (1)

#### Domande di condono pendenti

[1. Le disposizioni di cui al presente titolo si applicano anche alle domande di sanatoria non ancora definite e presentate tra la data di entrata in vigore del decreto legge n. 269/03 e la data di entrata in vigore della presente legge].

(1) La Corte costituzionale, con sentenza 6 - 10 febbraio 2006, n. 49 (Gazzetta Ufficiale 15 febbraio 2006, n. 7, 1a serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo.

## TITOLO II

### Articolo 9

#### **Definizione delle domande di sanatoria presentate ai sensi delle disposizioni di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, capo IV, ed alla legge 23 dicembre 1994, n. 724, articolo 39.**

1. Le domande di sanatoria presentate ai sensi e nei termini previsti dalle disposizioni di cui alla legge n. 47/85, capo IV ed alla legge n. 724/94, articolo 39, ancora pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite dai comuni entro il 31 dicembre 2006.

2. Al fine di consentire la celere definizione dei procedimenti di cui al comma 1, i soggetti che hanno la disponibilità degli immobili per i quali è stata richiesta la sanatoria trasmettono all'ufficio comunale competente, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, una dichiarazione sostitutiva redatta ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante:

- a) la disponibilità dell'immobile da parte del dichiarante;
- b) la sussistenza delle condizioni per l'applicazione delle riduzioni della somma dovuta a titolo di oblazione previste dalla legge n. 47/85, articolo 34, comma 3, e dalla legge n. 724/94, articolo 39, comma 13;
- c) la descrizione dello stato delle opere abusive comprensiva della indicazione della superficie e della volumetria delle stesse;
- d) la residenza del dichiarante, in caso di sanatoria di opere abusive realizzate su immobili destinati ad abitazione;
- e) la data di iscrizione alla camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, nonché la sede dell'impresa in caso di sanatoria di opere abusive realizzate su immobili destinati ad ospitare attività imprenditoriali;
- f) l'avvenuta esecuzione delle opere di adeguamento sismico di cui alla legge 47/85, articolo 35, commi 5,6,7,e 8, nei casi prescritti nella legge stessa.

3. Resta ferma la facoltà del comune di verificare la veridicità della dichiarazione formulata ai sensi del comma 2. Se tale accertamento da esito negativo, il comune trasmette gli atti del procedimento alla procura della Repubblica competente per territorio e comunica al dichiarante l'avvenuta decadenza dal beneficio di cui al presente articolo.

4. Il dirigente dell'ufficio comunale competente, verificata la regolarità della dichiarazione sostitutiva presentata ed accertato l'avvenuto pagamento della somma dovuta a titolo di oblazione, se sussistano i presupposti di legge, rilascia il titolo edilizio in sanatoria.

5. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano agli abusi edilizi realizzati sulle aree del territorio regionale sottoposte ai vincoli di cui alla legge 47/85, articolo 33.

## Articolo 10

### Interventi sostitutivi della Regione ai sensi dell'articolo 31, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica n.380/01.

1. I segretari comunali e i responsabili dei servizi comunali competenti in materia di vigilanza e repressione degli abusi edilizi, ognuno per le proprie competenze, trasmettono mensilmente al Presidente della Giunta regionale l'elenco delle ordinanze di sospensione dei lavori, delle ingiunzioni alla demolizione, degli accertamenti di inottemperanza alla ingiunzione a demolire, delle immissioni nel possesso, delle ordinanze di demolizione, adottate anche a seguito di provvedimenti di rigetto delle istanze di condono, nonché di tutti gli atti ed accertamenti eseguiti dal comune ai sensi delle disposizioni di cui al D.P.R. n.380/01. L'elenco è corredata dalla relativa documentazione comprensiva dei rapporti redatti dagli organi di polizia giudiziaria, dei ricorsi giurisdizionali pendenti, dei provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria e delle relazioni di notificazione degli atti e provvedimenti suindicati.

2. Il Presidente della Giunta regionale, trascorsi i termini di cui al D.P.R. n.380/01, articolo 31, comma 8, diffida il comune a concludere l'attività repressiva entro trenta giorni e, in caso di inerzia, attiva l'esercizio dei poteri di intervento sostitutivo con la nomina di un commissario ad acta dandone comunicazione al comune.

3. Il commissario ad acta è scelto fra i funzionari interni all'amministrazione regionale o fra tecnici abilitati esterni alla stessa e iscritti negli albi professionali ed è incaricato dell'adozione degli atti necessari alla definizione dei procedimenti sanzionatori di cui al comma 1. Il commissario ad acta, se scelto fra professionisti esterni all'amministrazione regionale, deve essere residente in una provincia diversa rispetto a quella in cui ricade il comune nei cui confronti è stato attivato l'esercizio dei poteri di intervento sostitutivo. Al momento dell'accettazione della nomina il commissario ad acta dichiara sotto la propria responsabilità di non versare in casi di incompatibilità, anche derivanti da rapporti professionali o di parentela con i responsabili degli abusi.

4. A far data dalla comunicazione di cui al comma 3, il responsabile del servizio comunale competente in materia di vigilanza e repressione degli abusi edilizi trasmette al commissario ad acta le istanze di accertamento di conformità presentate ai sensi D.P.R. n.380/01, articolo 36 relative alle opere abusive oggetto di intervento sostitutivo.

5. Il commissario ad acta, verificato lo stato delle procedure sanzionatorie, compie tutti gli adempimenti di cui al D.P.R. n.380/01, nei termini dallo stesso previsti, e ne dà comunicazione alla competente autorità giudiziaria ai fini dell'esercizio dell'azione penale, nonché alle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in caso di interventi realizzati in aree o su beni sottoposti ai vincoli stessi.

6. L'esecuzione degli interventi di demolizione delle opere abusive, di ripristino dello stato dei luoghi e di tutela della pubblica incolumità è disposta dal commissario ad acta che a tal fine si avvale anche del personale e dei mezzi messi a disposizione previa intesa dal genio militare. Il commissario ad acta acquisisce il preventivo di spesa predisposto dal genio militare e lo sottopone all'approvazione del Presidente della Giunta regionale. Il commissario ad acta può, in alternativa, affidare l'esecuzione delle attività di cui al comma 5 ad imprese specializzate e inserite nell'elenco di cui al comma 8.

7. Il commissario ad acta richiede al comune inadempiente la disponibilità a provvedere alla rimozione ed al trasporto a discarica delle macerie, assegnando un termine di dieci giorni. Se il comune dichiara la propria indisponibilità o non provvede nel termine suindicato il commissario ad acta richiede l'intervento del genio militare e, in caso di indisponibilità di quest'ultimo, affida l'esecuzione delle relative attività ad imprese specializzate ed inserite nell'elenco di cui al comma 8.

8. E' istituito l'elenco delle imprese specializzate a cui affidare, nel rispetto della vigente normativa in materia di appalti, l'esecuzione delle attività di demolizione delle opere edilizie abusive, di ripristino dello stato dei luoghi e di trasporto a discarica dei materiali di risulta. Con delibera di Giunta regionale sono stabiliti i requisiti soggettivi ed oggettivi, le modalità di selezione delle imprese interessate all'inserimento nell'elenco e le modalità di aggiornamento su base annuale dello stesso e sono individuati gli interventi di cui al presente articolo da effettuare in via prioritaria.

9. La riqualificazione ambientale delle aree sottoposte a vincolo a seguito della demolizione delle opere abusive e del ripristino dello stato dei luoghi è effettuata secondo le modalità prescritte dalle amministrazioni a cui compete la vigilanza sull'osservanza del vincolo stesso.

10. Gli oneri economici derivanti dall'esecuzione delle attività di cui ai commi 6, 7 e 9 sono posti a carico dei responsabili degli abusi. In caso di mancato adempimento si procede a mezzo di recupero coattivo delle somme dovute.

11. Le spese ed i compensi spettanti al commissario ad acta sono posti a carico del comune inadempiente. In caso di intervento sostitutivo il commissario ad acta, completate le procedure previste dal D.P.R. n.380/01, trasmette tutti gli atti alla procura della Repubblica ed alla procura generale presso la corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Campania - per gli accertamenti di competenza.

### **Articolo 11**

#### **Dichiarazione d'urgenza**

1. La presente legge è dichiarata urgente ai sensi e per gli effetti degli articoli 43 e 45 dello Statuto ed entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione Campania.

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

E' fatto obbligo a chiunque spetti, di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Campania.

18 Novembre 2004

Bassolino

SENTENZA N. 196

ANNO 2004

**Commenti alla decisione di**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Gustavo ZAGREBELSKY Presidente

- Valerio ONIDA Giudice

- Carlo MEZZANOTTE “

- Fernanda CONTRI “

- Guido NEPPI MODONA “

- Piero Alberto CAPOTOSTI “

- Annibale MARINI “

- Franco BILE “

- Giovanni Maria FLICK “

- Ugo DE SIERVO “

- Romano VACCARELLA “

- Alfio FINOCCHIARO “

- Alfonso QUARANTA “

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), e dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 come risultante dalla conversione ad opera della legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), promossi con due ricorsi della Regione Campania, rispettivamente notificati il 17 ottobre 2003 e il 22 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 25 ottobre e il 30 gennaio successivi ed iscritti al n. 76 del registro ricorsi 2003 ed al n. 14 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Marche, rispettivamente notificati il 13 novembre 2003 e il 21 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 19 novembre e il 26 gennaio successivi ed iscritti al n. 81 del registro ricorsi 2003 ed al n. 8 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Toscana, rispettivamente notificati il 12 novembre 2003 ed il 21 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 21 novembre e il 29 gennaio successivi ed iscritti al n. 82 del registro ricorsi 2003 ed al n. 10 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Emilia-Romagna, rispettivamente notificati il 20 novembre 2003 e il 23 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 26 novembre e il 29 gennaio successivi ed iscritti al n. 83 del registro ricorsi 2003 ed al n. 13 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Umbria, rispettivamente notificati il 25 novembre 2003 e il 23 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 2 dicembre e il 29 gennaio successivi ed iscritti al n. 87 del registro ricorsi 2003 e al n. 11 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia, rispettivamente notificati il 27 novembre 2003 e il 22 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 4 dicembre e il 30 gennaio successivi ed iscritti al n. 89 del registro ricorsi 2003 ed al n. 12 del registro ricorsi 2004, con un ricorso della Regione Basilicata, notificato il 1° dicembre 2003, depositato in cancelleria il 5 dicembre successivo ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2003 e con un ricorso della Regione Lazio, notificato il 20 gennaio 2004, depositato in cancelleria il 23 gennaio successivo ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2004.

*Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nonché gli atti di intervento del Comune di Salerno, del Comune di Ischia e del Comune di Lacco Ameno, dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature (WWF) ONLUS e del CODACONS, del Comune di Roma;*

*udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2004 il Giudice relatore Ugo De Siervo;*

*uditì gli avvocati Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Stefano Grassi per la Regione Marche, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, per la Regione Umbria e per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Gennaro Terracciano per la Regione Basilicata, Pietro Pesacane per la Regione Lazio, Lorenzo Bruno Molinaro per il Comune di Ischia e per il Comune di Lacco Ameno, Antonio Brancaccio per il Comune di Salerno, Alessio Petretti per il World Wide Fund For Nature (WWF) ONLUS, Sebastiano Capotorto per il Comune di Roma, Nicolò Paoletti per il CODACONS e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.*

### ***Ritenuto in fatto***

1. – Le Regioni Campania (con ricorso notificato il 17 ottobre 2003, depositato il 25 ottobre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 76 del 2003), Marche (con ricorso notificato il 13 novembre 2003, depositato il 19 novembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 81 del 2003), Toscana (con ricorso notificato il 12 novembre 2003, depositato il 25 novembre 2003 e iscritto al reg. ric. 82 del 2003), Emilia-Romagna (con ricorso notificato il 20 novembre 2003, depositato il 26 novembre 2003 e

iscritto al reg. ricorsi n. 83 del 2003), Umbria (con ricorso notificato il 25 novembre 2003, depositato il 2 dicembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 87 del 2003) e Friuli-Venezia Giulia (con ricorso notificato il 27 novembre 2003, depositato il 4 dicembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 89 del 2003) hanno impugnato l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), ed in particolare i commi: 1, 2, 3, 5, 14-20; 25-31; 32 e seguenti (reg. ric. n. 76 del 2003); 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24-41 (reg. ric. n. 81 del 2003); 1, 3, 5, 6, 9, 10, 14-20; 24, 25-40 (reg. ric. n. 82 del 2003); 1, 2, 3, 4, 25, 26, lettera *a*, 28, 32, 35, 37, 38, 40, nonché l'Allegato 1 (reg. ric. nn. 83, 87 e 89 del 2003). La Regione Marche ha impugnato anche l'art. 32 citato nel suo complesso.

2. – Preliminariamente le ricorrenti evidenziano come – dopo la riapertura dei termini del condono edilizio previsto dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47 (*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*), disposta per effetto dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*) – l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 abbia nuovamente aperto detti termini, riproponendo, con qualche modifica, le regole sostanziali e procedurali dei due precedenti condoni edilizi, di modo che – sostiene la Regione Emilia-Romagna – “scommendo tutti i periodi, ne risulta che [...] chiunque negli ultimi venti anni abbia effettuato opere edilizie in spregio alle regole sostanziali e formali di governo del territorio ha potuto o potrà trarre vantaggio dal proprio illecito”.

Sostengono le ricorrenti che il comma 2 della norma censurata dispone che la normativa in questione è posta “nelle more dell’adeguamento della disciplina regionale al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380”, e facendo comunque “salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio”. Su tale base, alcune delle Regioni (ad esempio, la Regione Toscana) sostengono che quanto appena evidenziato dovrebbe comportare l’inapplicabilità del medesimo art. 32 nei territori di quelle Regioni che abbiano già provveduto a dotarsi di una disciplina coerente con le linee guida fornite dallo Stato mediante il citato testo unico. In tale evenienza verrebbe meno lo stesso motivo di doglianza delle Regioni in questione. Le censure, viceversa, sono proposte per il caso in cui si ritenesse che la prescrizione di cui al comma 2 citato non valga ad escludere le Regioni che si sono già adeguate al disposto del testo unico dall’ambito di applicabilità della disciplina impugnata. In relazione al citato comma 2, la Regione Marche ritiene “del tutto formale e pretestuoso” il richiamo compiuto da tale disposizione al testo unico dell’edilizia, in quanto quest’ultimo “non ha innovato il sistema normativo, ma ha confermato e riordinato i principi vigenti senza peraltro prevedere alcuna esigenza di sanatoria”.

Il fulcro della disciplina oggetto delle doglianze regionali è contenuto nel comma 25 dell’art. 32, il quale prevede che “le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall’articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni, nonché dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 marzo 2003 e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 metri cubi”, e che “le suddette disposizioni trovano altresì applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria”. Le ricorrenti riconoscono che il comma 3 dell’art. 32 afferma che “le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del (...) titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali”, evidenziando tuttavia come le minute e dettagliate disposizioni del medesimo art. 32 lascino margini di manovra del tutto esigui alle autonomie regionali, per di più da esercitare entro il termine temporale assai ristretto fissato dal comma 33.

In definitiva, gli spazi nei quali sarebbe ammesso l'intervento regionale sarebbero: *a*) l'aumento sino ad un massimo del 10 per cento della misura dell'oblazione; *b*) l'incremento degli oneri di concessione sino ad un massimo del 100 per cento; *c*) la individuazione delle modalità di attuazione della regola che consente a coloro che intendano eseguire in tutto o in parte le opere di urbanizzazione primaria di "detrarre dall'importo complessivo quanto già versato, a titolo di anticipazione degli oneri concessori"; *d*) la possibilità di prevedere l'obbligo di allegare "ulteriore documentazione" alla domanda di condono; *e*) la possibilità di consentire con proprie leggi la sanatoria degli abusi di minore gravità (restauro e risanamento conservativo, nonché la semplice manutenzione straordinaria), mentre per gli abusi più gravi non vi sarebbe alcun margine di scelta per le autonomie regionali.

3. – Con un primo gruppo di censure le Regioni lamentano la violazione dell'art. 117 della Costituzione. In particolare, la Regione Marche sostiene che la disciplina in esame dovrebbe essere collocata nell'ambito della materia "edilizia", la quale, non essendo "nominata" tra le materie dell'art. 117 Cost., ricadrebbe automaticamente nella competenza legislativa residuale delle Regioni. Ciò basterebbe per ritenere costituzionalmente illegittime le disposizioni impugnate, in quanto dettate in un ambito nel quale lo Stato non avrebbe alcuna potestà legislativa. Anche a non voler considerare la disciplina dell'edilizia come afferente ad una materia autonoma, secondo la Regione Marche, essa andrebbe comunque collocata nell'ambito dell'urbanistica, la quale – dovendo essere distinta, sulla base di quanto appena evidenziato, dal "governo del territorio" – non potrebbe che essere considerata materia di competenza residuale delle Regioni. Le conclusioni sarebbero dunque le medesime di quelle più sopra richiamate, ossia la illegittimità costituzionale di qualunque normativa statale in detto ambito materiale.

Analoghe sono le argomentazioni svolte dalla Regione Campania, la quale – adducendo in termini meramente formali anche la violazione dell'art. 114 Cost. – considera la normativa oggetto del presente giudizio ricadente nell'ambito dell'urbanistica, e quindi afferente alla competenza residuale delle Regioni.

Quale ulteriore ipotesi interpretativa le Regioni Marche e Campania suggeriscono la collocazione della disciplina impugnata nell'ambito della materia "governo del territorio", contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost. A tale conclusione si giungerebbe considerando l'urbanistica – cui afferirebbe l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 – non quale materia autonoma ma ricompresa in tale, più ampia, qualificazione. A sostegno di tale impostazione viene richiamata la sentenza di questa Corte [n. 303 del 2003](#), nella quale si affermerebbe che la disciplina dei titoli abilitativi alla edificazione rientrerebbe nell'ambito dell'urbanistica, che a sua volta sarebbe compresa nel "governo del territorio".

Anche collocandosi in tale ordine di idee, l'illegittimità costituzionale della disciplina impugnata sarebbe del tutto evidente. Ciò in quanto, nell'ambito della materia "governo del territorio", lo Stato potrebbe porre solo norme idonee ad esprimere principi fondamentali. E tali non potrebbero certo essere considerate le norme che prevedono e regolano la sanatoria edilizia.

Le ricorrenti, infatti, evidenziano come la giurisprudenza costituzionale abbia a più riprese sottolineato che principi fondamentali possono essere ritenuti "solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono per i principi enunciati o da esse desumibili" e che, comunque, i principi fondamentali devono essere caratterizzati da "un livello di maggior astrattezza rispetto alle regole positivamente stabilite dal legislatore regionale" (vengono richiamate al riguardo le sentenze di questa Corte [n. 482 del 1995](#) e [n. 65 del 2001](#)).

La disciplina impugnata, invece, sarebbe senz'altro qualificabile come normativa di dettaglio, contenendo una disciplina particolareggiata del procedimento di rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria. Le ricorrenti ritengono, in sintesi, che la normativa posta dalle disposizioni impugnate sia illegittima, in quanto “minuziosa, dettagliata, autoapplicativa, direttamente operativa nei confronti dei privati interessati, laddove, invece, i principi fondamentali della materia dovrebbero essere rivolti al legislatore regionale che poi dovrebbe articolare la normativa applicabile ai terzi interessati”. Né essa sarebbe stata configurata come normativa cedevole rispetto alle leggi regionali.

Più in generale, secondo le ricorrenti, sarebbe la stessa idea di condono edilizio a porsi irrimediabilmente in contrasto con la possibilità di qualificare le norme che lo prevedono quali principi fondamentali della materia.

A questo riguardo le Regioni richiamano, tra le altre, le sentenze di questa Corte [n. 369 del 1988](#), [n. 416 del 1995](#) e [n. 427 del 1995](#). Da tali decisioni emergerebbe con chiarezza come, secondo il giudice costituzionale, il condono edilizio possa giustificarsi esclusivamente quale misura del tutto straordinaria ed eccezionale, in quanto tale non reiterabile, e tale da dover trovare – per poter essere ritenuto conforme a Costituzione – specifiche giustificazioni in punto di ragionevolezza, le quali, pur se ritenute sussistenti nel caso dei precedenti condoni, sarebbero del tutto assenti nel caso presente.

La correttezza di tali argomentazioni, peraltro, sarebbe corroborata – secondo le ricorrenti – da quelle decisioni della Corte costituzionale le quali evidenziano che, affinché si possa discorrere di principio fondamentale, è necessario che la norma in questione esprima una consapevole scelta di politica legislativa, o, quantomeno, sia in grado di orientare i futuri interventi legislativi: ciò che, con tutta evidenza, mancherebbe nel caso della sanatoria. Anzi, quest'ultima si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali vigenti nella materia in questione, travolgendoli senza appello, dal momento che tali principi contemplerebbero, invece, proprio l'obbligo di perseguire e sanzionare gli abusi, nonché la necessità di ridurre ed eliminare per quanto possibile le conseguenze lesive di questi ultimi.

Né sarebbe possibile considerare la disciplina impugnata come espressione della competenza statale concernente l'ordinamento penale. Al riguardo, la Regione Emilia-Romagna ritiene che “l'irriducibilità del condono edilizio alla questione penale [sia] già stata affermata [dalla Corte costituzionale] nel momento stesso in cui essa ha dichiarato ammissibile il ricorso regionale avverso l'art. 39 della legge n. 724 del 1994”. In secondo luogo – espone la Regione – in contestazione non è affatto l'esclusività del potere statale nel disporre del “potere di clemenza in materia penale”; viceversa, ad essere oggetto di contestazione “è che disponendo di ciò di cui lo Stato poteva disporre, lo Stato abbia anche disposto di ciò di cui non poteva disporre, cioè della sanzionabilità in via amministrativa degli illeciti edilizi”. Secondo la Regione Marche, nel caso di specie, lo Stato, utilizzando una norma penale di favore, in realtà “disciplinerebbe procedimenti e norme sostanziali relative all'ordinato assetto del territorio e al corretto esercizio delle attività edilizie, determinando la violazione delle competenze in materia di governo del territorio”.

Neanche in base alla norma costituzionale concernente il “coordinamento della finanza pubblica” sarebbe possibile ritenerlo Stato legittimato a dettare norme quali quelle impugnate. In primo luogo, non sarebbe giustificabile in base a tale competenza “asservire” la materia urbanistica ed edilizia alle esigenze finanziarie. In secondo luogo, in vista del coordinamento della finanza pubblica, lo Stato potrebbe solo porre principi fondamentali; e la normativa impugnata non sarebbe in alcun modo classificabile quale determinazione di principi fondamentali.

4. – Diverse sono le argomentazioni svolte dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in considerazione dei caratteri di specialità che contraddistinguono il suo regime di autonomia.

In particolare, la ricorrente afferma di essere dotata – ai sensi dell’art. 14, numero 12, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (*Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*) – di competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica, ossia nella materia in cui ricadrebbe la disciplina posta dalle disposizioni impugnate. Quanto alle funzioni amministrative connesse, esse spetterebbero alla Regione in virtù dell’art. 8 dello Statuto, e sarebbero state ad essa trasferite dall’art. 27 del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 (*Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*). Quanto alla normativa regionale, la ricorrente espone di aver fatto uso della propria potestà primaria con la legge regionale 19 novembre 1991, n. 52 (*Norme regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica*).

La Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene, nel proprio ricorso, essenzialmente ambigua la clausola che dispone la salvezza delle attribuzioni previste dagli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale. In particolare, dal comma 4 dell’art. 32 – nel quale è contenuta tale clausola – non sarebbe possibile desumere con chiarezza la applicabilità o meno della normativa dettata con le disposizioni oggetto del presente giudizio. Nel ricorso si evidenzia che, ove si ritenesse di interpretare il citato comma 4 nel senso di escludere la applicabilità dell’art. 32 del d.l. n. 269 alle Regioni speciali, le doglianze esposte nello stesso ricorso “verrebbero meno”.

Ad avviso della Regione Friuli-Venezia Giulia, stante la propria potestà legislativa primaria nella materia sulla quale insiste la disciplina impugnata, potrebbero vincolare legittimamente l’autonomia regionale esclusivamente la Costituzione, i principi generali dell’ordinamento giuridico e le norme fondamentali di grande riforma economico-sociale. Tra queste, secondo la ricorrente, non potrebbe certo essere annoverata la previsione di un condono edilizio. Quest’ultimo, infatti, sarebbe incompatibile sia con il concetto di riforma che con quello di norma fondamentale.

5. – Tutte le ricorrenti censurano la disciplina impugnata anche per violazione dell’art. 118 Cost.; in particolare, le Regioni Campania, Marche e Toscana affermano che ciò deriverebbe dal fatto che la disciplina del condono edilizio determinerebbe la vanificazione degli interventi di pianificazione e controllo locale, nonché la necessità di apprestare appositi strumenti urbanistici e soluzioni di governo del territorio che tengano conto delle conseguenze della disciplina statale impugnata, cosicché le Regioni e gli enti locali sarebbero costretti a subire anziché governare le destinazioni urbanistiche del territorio.

6. – In subordine, la Regione Campania sostiene che la normativa impugnata sarebbe illegittima anche perché – ove la si volesse ritenerne idonea ad esprimere principi fondamentali – questi ultimi non potrebbero essere posti mediante un decreto-legge. Il decreto-legge, in altre parole, in quanto giustificato esclusivamente dall’esistenza della straordinaria necessità ed urgenza di provvedere, non sarebbe costituzionalmente legittimo ove prevedesse principi fondamentali, dal momento che la struttura normativa dei principi non sarebbe idonea a perseguire obiettivi con assoluta urgenza. In questa prospettiva, risulterebbe dunque violato l’art. 77 Cost., dal momento che difetterebbero i presupposti costituzionali per l’esercizio della decretazione d’urgenza (il che, in tesi, è sostenuto anche dalla Regione Marche, secondo la quale l’esistenza dell’urgenza sarebbe smentita dalle modalità e dai tempi di attuazione della stessa disciplina). Ancora, secondo la Regione Campania, l’art. 32 impugnato sarebbe incostituzionale in quanto il decreto-legge nel quale è contenuto difetterebbe del requisito, costituzionalmente necessario, della omogeneità del contenuto.

7. – Altro motivo di dogliananza esposto nei ricorsi regionali è la pretesa violazione dell'autonomia organizzativa, nonché dell'art. 119 Cost. e dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali in esso contemplata.

Il condono edilizio – evidenziano le Regioni – è disposto in vista di esigenze finanziarie del bilancio statale, ma comporta spese particolarmente ingenti, e di vario genere, a carico delle finanze delle autonomie territoriali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di condono che risulterebbe decisamente esigua.

Tali spese sarebbero – come nota la Regione Campania – presumibilmente superiori a quanto lo stesso condono è in grado di far recuperare all'erario statale e sarebbero individuabili, in primo luogo, nelle risorse necessarie allo svolgimento delle attività amministrative finalizzate alla attuazione della normativa impugnata, che è demandata alle amministrazioni regionali e locali. In secondo luogo, l'autonomia finanziaria sarebbe violata anche perché sarebbe necessario – nel caso in cui venissero concessi titoli di abilitazione a edificare in sanatoria – procedere alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, il cui costo peserebbe non poco sui bilanci delle autonomie territoriali.

8. – Secondo la Regione Marche, inoltre, le disposizioni impugnate violerebbero il principio di tassatività e certezza delle norme penali sancito dall'art. 25 Cost. Ciò in quanto la reiterazione con cadenza novennale della sanatoria edilizia implicherebbe “non solo la lesione del principio di legalità”, ma lederebbe “soprattutto la fiducia dei cittadini nella effettiva capacità degli organi pubblici di garantire il rispetto dei valori costituzionali coinvolti nella disciplina urbanistica ed edilizia”.

9. – L'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 contrasterebbe, altresì, con il principio di egualianza.

Infatti, la disciplina in esame, riaprendo ed estendendo i termini del condono, introdurrebbe un sistema di sfavore nei confronti di coloro che, rispettando la normativa, non hanno costruito perché privi del titolo abilitativo, dovendo subire però le conseguenze in termini di degrado urbanistico del condono. Tale normativa, in primo luogo, ingiustamente tratterebbe in modo uguale situazioni diverse, ossia quella di chi ha costruito in base ad un titolo legittimo e quella di chi ha costruito abusivamente; in secondo luogo, altrettanto ingiustamente, non consentirebbe “di riportare ad uguaglianza, attraverso la sanzione, chi si è astenuto da comportamenti illeciti e chi illecitamente li ha compiuti”.

Ancora, secondo le ricorrenti, sarebbe irrimediabilmente violato il principio di ragionevolezza.

Come statuito da questa Corte con la sentenza [n. 416 del 1995](#), la previsione di un provvedimento di condono deve essere considerata costituzionalmente legittima solo a patto di essere del tutto straordinaria ed eccezionale, e di essere giustificata da situazioni altrettanto straordinarie ed eccezionali. Viceversa, una ulteriore reiterazione del condono edilizio farebbe venir meno tali caratteri, e costituirebbe una indubbia violazione dei parametri costituzionali, secondo quanto affermato esplicitamente nella sentenza richiamata.

Dunque, per le Regioni ricorrenti, la illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate dipenderebbe già semplicemente – alla luce della citata giurisprudenza costituzionale – dalla circostanza che esse pongono in essere una reiterazione del condono; in secondo luogo, nel caso in questione mancherebbero del tutto quelle circostanze eccezionali che, nelle precedenti situazioni, hanno portato la Corte costituzionale a ritenere giustificata la sanatoria. Inoltre, si afferma che se i

precedenti condoni trovavano una giustificazione costituzionale nelle carenze legislative e gestionali delle Regioni e degli enti locali, oggi ciò non sarebbe più vero, poiché le Regioni si sarebbero ormai dotate degli strumenti normativi ed amministrativi necessari al fine di reprimere e sanzionare gli episodi di illegalità, ed avrebbero in concreto intrapreso con incisività l'attività di controllo.

Il principio di ragionevolezza, peraltro, secondo la Regione Campania, sarebbe violato anche per il fatto che la normativa introdotta dall'impugnato art. 32 inciderebbe in modo significativo su numerosi principi costituzionali senza però riuscire a perseguire adeguatamente l'obiettivo per il quale essa è stata posta. Ciò sarebbe vero innanzi tutto in relazione all'obiettivo “dichiarato”, desumibile dal comma 2 dell'art. 32, in quanto “non si riesce in alcun modo a comprendere in qual maniera si possa collegare questa terza sanatoria edilizia con una eventuale, già intervenuta, modifica legislativa di settore”; né sarebbe comprensibile “il rapporto tra questa disciplina e la successiva di livello regionale”. La Regione Campania, peraltro, evidenzia come il fine esclusivo della disciplina impugnata sia quello di “recuperare gettito all'erario”: ma anche in relazione a tale fine lo strumento del condono sarebbe del tutto inadeguato – e quindi viziato da irragionevolezza – in quanto non terrebbe conto “degli effetti ulteriori e deleteri” determinati a carico degli enti territoriali, i quali “dovranno far fronte a spese per l'urbanizzazione e il recupero ambientale”. Spese che – si prosegue – solo in modo molto limitato potranno essere coperte dagli oneri di urbanizzazione a carico di coloro che si avvantaggeranno della sanatoria.

Quanto detto, peraltro, secondo le ricorrenti, renderebbe palese anche la violazione di altri parametri costituzionali. In particolare, risulterebbero violati il principio di imparzialità dei pubblici poteri, nonché il principio di buon andamento dell'amministrazione. Tale principio, infatti, sarebbe frustrato dalla inanità degli sforzi compiuti dalle amministrazioni locali al fine di reprimere l'abusivismo.

10. – Altro parametro che secondo le ricorrenti sarebbe violato dalla normativa oggetto del giudizio è l'art. 9 Cost., nonché, secondo la Regione Campania, la competenza regionale in tema di valorizzazione dei beni ambientali e, secondo la Regione Emilia, il principio costituzionale di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati. Tra questi rientrerebbe sicuramente “l'ordinato assetto del territorio”, il quale non potrebbe “essere scambiato con valori puramente finanziari”, come invece avviene nel caso della sanatoria edilizia. Da questo punto di vista, ben diversa sarebbe la situazione del condono edilizio rispetto al condono fiscale, dal momento che in quest'ultimo caso lo Stato “rinuncia ad una pretesa economica in vista di una diversa, e sia pure più ridotta, pretesa economica: sicché la questione acquista, nel suo oggetto specifico, un connotato quasi di transazione ordinaria in relazione ad una lite patrimoniale”. Viceversa, il condono edilizio finirebbe per sacrificare ad un interesse economico “beni e interessi indisponibili e costituzionalmente tutelati della comunità”.

Similmente, la Regione Marche censura la norma impugnata anche con riferimento agli artt. 9, 32, 41 e 42 Cost., dal momento che la sanatoria prevista dalla disciplina impugnata inciderebbe negativamente nei confronti di valori costituzionali che tutti i livelli di governo – e in particolare le Regioni – hanno il diritto-dovere di tutelare nella loro effettività: i valori paesistico-ambientali, il valore della salute, il valore del corretto e ordinato svolgimento dell'attività imprenditoriale in materia edilizia, la tutela del diritto di proprietà.

In relazione a tali parametri costituzionali, nonché a tutti i parametri invocati che risultino diversi da quelli che specificamente presiedono al riparto di competenze tra Stato e Regioni, le ricorrenti sostengono la sussistenza del proprio interesse a dedurne in giudizio la violazione. Ciò in quanto i vizi di costituzionalità derivanti da tali violazioni si tradurrebbero automaticamente in un

danno alla sfera di competenza delle Regioni, che vedrebbero irrimediabilmente frustrata la propria attività legislativa ed amministrativa di governo del territorio, dal momento che gli abusi futuri potrebbero sfuggire alle sanzioni amministrative risultando così incentivati.

11. – Ancora, a risultare violato – a giudizio delle Regioni – sarebbe il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, dal momento che né in sede di adozione del decreto-legge, né in sede di adozione del disegno di legge di conversione, le autonomie regionali sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni. In particolare, sarebbe stato contraddetto l’art. 2 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (*Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*), il quale prevede che la Conferenza debba obbligatoriamente essere sentita “in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano”. D’altra parte, il contrasto con le prescrizioni del d.lgs. n. 281 del 1997 sarebbe evidente anche ove si reputasse che nel caso in questione la Conferenza non dovesse essere sentita preventivamente, a causa dell’urgenza di provvedere: in situazioni similari, infatti, l’art. 2, comma 5, del citato decreto legislativo prevede la consultazione successiva della Conferenza, e dispone che “il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge”. Quindi, anche in caso di urgenza, il coinvolgimento della Conferenza – secondo le ricorrenti – non sarebbe potuto mancare.

Ad ulteriore sostegno delle argomentazioni appena richiamate, la Regione Emilia-Romagna ritiene che dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*) sarebbe desumibile – pur in assenza dell’attivazione della “speciale composizione integrata della Commissione parlamentare per le questioni regionali” in esso prevista – l’esistenza di un principio costituzionale che prescrive “la partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengono in materia di competenza concorrente”.

12. – Secondo la Regione Campania, inoltre, a risultare travolto per effetto della normativa impugnata sarebbe lo stesso giudicato costituzionale; in particolare, sarebbero state violate le sentenze di questa Corte [n. 427 del 1995](#), [n. 416 del 1995](#), [n. 231 del 1993](#), [n. 369 del 1988](#) e [n. 302 del 1988](#), concernenti i precedenti condoni edilizi. Con tali decisioni, infatti, il giudice costituzionale avrebbe chiaramente riconosciuto al regime di sanatoria carattere episodico, delimitandolo temporalmente, pena la illegittimità costituzionale.

13. – Le Regioni ricorrenti, in subordine, per il caso in cui le censure appena illustrate fossero ritenute infondate, prospettano alcune doglianze rivolte nei confronti di specifiche disposizioni dell’art. 32 impugnato.

In particolare, viene dedotta anzitutto l’illegittimità costituzionale del comma 26, lettera *a*), nella parte in cui subordina alla legge regionale la sanabilità degli abusi minori in zone non vincolate, mentre sottrae alla decisione regionale gli abusi maggiori e gli abusi minori in zone vincolate. Ciò determinerebbe la evidente violazione dei principi di egualanza e ragionevolezza, nonché, in via mediata, degli artt. 117 e 118 Cost.

Ancora, incostituzionale sarebbe il comma 25, “in quanto non eccettua dal condono gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato” (così la Regione Emilia-Romagna). La illegittimità costituzionale dipenderebbe dal fatto che in casi di questo tipo la possibilità del condono risulterebbe “ancor più irragionevole”, in quanto il condono edilizio non porterebbe nessun

vantaggio al pubblico interesse, né – ovviamente – in termini di “uscita allo scoperto” di situazioni di illegalità, né in termini economici.

Incostituzionali sarebbero, altresì, i commi 3, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, lettere *b* e *c*), 37, 38 e 40, nonché l’Allegato 1, in quanto – con disciplina dettagliata ed autoapplicativa – stabiliscono le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio, così violando l’art. 117 Cost. La competenza dello Stato a dettare norme non cedevoli non sarebbe giustificata, nel caso di specie, né dall’art. 117, secondo comma, Cost., né dall’attrazione di funzioni amministrative allo Stato in base all’art. 118, Cost.

Le Regioni censurano inoltre i commi 25 e 35 per violazione del principio di ragionevolezza, dal momento che, estendendo il condono agli abusi compiuti sino a sei mesi prima dell’entrata in vigore del decreto-legge impugnato, renderebbero particolarmente difficile distinguere le opere ultimate da quelle non ultimate, complicando notevolmente l’attività di vigilanza amministrativa. Peraltro, tale norma – collegata al disposto del comma 35 in forza del quale è sufficiente, ove l’opera abusiva non superi i 450 metri cubi, una autocertificazione per la prova dello “stato dei lavori” – consentirebbe di far passare per già costruite opere in corso di costruzione. Il comma 25 non andrebbe esente da censure di incostituzionalità anche da un differente punto di vista: esso sarebbe infatti lesivo degli artt. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost., nella parte in cui prevede un limite di volume (750 metri cubi) per ogni singola richiesta di sanatoria, senza però precisare che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area.

Costituzionalmente illegittimo sarebbe inoltre il comma 37, nella parte in cui prevede la formazione del silenzio-assenso nei confronti delle istanze di sanatoria, dal momento che sarebbe palese la irragionevolezza di una norma che sana gli abusi in virtù del solo decorso del tempo. La norma, inoltre, contrasterebbe con gli artt. 9, 97, 117 e 118 Cost. (e con gli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), perché renderebbe eventuale il controllo dei Comuni sull’ammissibilità delle domande di condono, ledendo altresì le competenze regionali in materia di governo del territorio.

Secondo le ricorrenti, andrebbero dichiarati incostituzionali anche i commi da 14 a 20 ed il comma 24, i quali disciplinano la sanatoria degli abusi commessi sulle aree di proprietà statale, facendola dipendere unicamente dalla volontà e dalla decisione dello Stato proprietario, senza dare “alcuna rilevanza a quanto in merito stabilito dal legislatore regionale, cui, invece, l’art. 117 Cost. affida la competenza a disciplinare l’ammissibilità urbanistica degli interventi anche sulle aree di proprietà dello Stato” (in questi termini la Regione Toscana). Le norme in parola violerebbero altresì gli artt. 118 e 119 Cost., perché la decisione sulla ammissibilità della sanatoria verrebbe riservata al soggetto proprietario dell’area, senza possibilità di contraddiritorio con gli enti locali interessati e in assenza di una previa intesa con le Regioni.

Specifiche censure sono rivolte anche nei confronti del comma 6, il quale affida al Ministro delle infrastrutture l’individuazione degli interventi da ammettere a finanziamento tra quelli di riqualificazione urbanistica attivati dalle Regioni previo parere della Conferenza unificata. Tale disposizione sarebbe incostituzionale, nella prospettazione delle ricorrenti, perché in una materia regionale determinerebbe la avocazione di funzioni amministrative al centro senza prevedere, come richiesto dalla sentenza n. 303 del 2003, l’intesa con la Regione interessata; essa contrasterebbe, peraltro, anche con l’art. 119 Cost., il quale non ammette finanziamenti vincolati alla realizzazione di interventi scelti dal Ministro. Incostituzionali, infine, sarebbero i commi 9 e 10, per ragioni analoghe a quelle appena illustrate.

14. – Le Regioni Campania, Marche, Toscana ed Emilia-Romagna (quest’ultima con atto separato, notificato il 9 febbraio 2004 e depositato il 10 febbraio 2004) hanno formulato istanza di sospensione in via cautelare dell’atto impugnato, ritenendo sussistenti le condizioni previste dall’art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), come sostituito dall’art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*). In particolare, vi sarebbe il rischio di un pregiudizio irreparabile all’interesse pubblico, in quanto in caso contrario si dovrebbe dar luogo alla attivazione delle procedure di condono da parte dei Comuni, con notevoli spese per far fronte all’organizzazione dell’attività. Peraltro, ulteriore danno deriverebbe dal fatto che – come insegnerebbe la passata esperienza – provvedimenti legislativi del tipo di quello impugnato, “producendo nella società una notevole aspettativa di sanatoria, inevitabilmente [determinerebbero] un aumento vertiginoso [...] dei fenomeni di abusivismo” (così la Regione Campania). Tutto ciò quando, invece, l’eventuale sospensione dell’efficacia dell’atto impugnato non comporterebbe alcuna conseguenza dannosa.

15. – In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, contestando i singoli motivi che i ricorsi pongono a fondamento della richiesta declaratoria di incostituzionalità.

Infondata sarebbe la violazione dell’art. 77 Cost., dal momento che la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza formerebbe oggetto di una valutazione “rimessa a ciascuna Camera”, e comunque la loro eventuale mancanza sarebbe destinata ad essere sanata per effetto della conversione in legge. In ogni caso, tale doglianze sarebbe inammissibile in quanto non sarebbe ravvisabile alcun interesse delle Regioni a farla valere. Peraltro, la situazione di straordinaria necessità ed urgenza sarebbe in concreto ravvisabile nella finalità dell’art. 32 in esame di “supportare la manovra annuale finanziaria e di bilancio attraverso gli introiti del condono edilizio”.

Quanto alle censure concernenti la presunta violazione del riparto di competenze legislative costituzionalmente garantito, l’Avvocatura dello Stato ritiene che il titolo abilitativo dell’intervento statale, nel caso *de quo*, sarebbe ravvisabile nell’art. 117, secondo comma, lettera *I*), Cost., riguardante l’ordinamento penale, nonché, “seppur indirettamente”, nella competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile. Ciò in quanto la sanatoria edilizia sarebbe “rilevante in occasione delle compravendite immobiliari”. Ancora, titolo di intervento statale sarebbe ravvisabile nell’art. 81 Cost. e nell’art. 119 Cost., in quanto “essenziale dovere costituzionale dello Stato è assicurare a se stesso e agli enti a finanza derivata le risorse occorrenti”.

Del resto, secondo l’Avvocatura, sarebbe infondata la pretesa di alcune delle ricorrenti di ricondurre la normativa in esame all’edilizia o all’urbanistica, e dunque al quarto comma dell’art. 117 Cost. Se peraltro si volesse considerare l’art. 32 in questione insistente nella materia “governo del territorio”, egualmente le doglianze regionali dovrebbero essere respinte, giacché la disciplina dei titoli abilitativi è stata riconosciuta spettare allo Stato dalla sentenza [n. 303 del 2003](#), in quanto relativa alla competenza statale a dettare i principi fondamentali della materia.

La normativa in esame, inoltre, sfuggirebbe anche alle censure che ne denunciano la natura “di dettaglio” anziché “di principio”, poiché “esigenze tecnico-giuridiche impongono una normazione esaustiva, *self executing*, unitaria per l’intero territorio nazionale, e [...] idonea a confluire nell’ordinamento penale”.

La pretesa lesione dell'art. 9 Cost. sarebbe anch'essa infondata, dal momento che la normativa in esame conterrebbe l'indicazione di una serie di tipi di opere abusive non suscettibili di essere sanate, proprio in considerazione del valore in tale articolo cristallizzato.

Le censure concernenti gli artt. 32, 41 e 97 Cost., mosse dalla Regione Marche, sarebbero inammissibili, in quanto non argomentate. Analogi discorsi dovrebbero farsi per la dedotta violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., il quale peraltro opererebbe "a senso unico", posto che esso non escluderebbe la costituzionalità di norme che eliminino la rilevanza penale di determinati fatti.

In relazione al preteso contrasto con il principio di egualianza, l'Avvocatura osserva che, al fine di poter ritenere sussistente la violazione dell'art. 3 Cost., è necessario che la comparazione compiuta nella relativa dogliananza sia "non diacronica" e sia possibile "tra situazioni uguali o almeno confrontabili": cosa questa che non accadrebbe nel caso di specie.

Quanto alle spese per l'urbanizzazione cui dovrebbero far fronte gli enti territoriali, l'Avvocatura osserva, in primo luogo, che si tratterebbe di una dogliananza "attinente alla convenienza politico-economica", e quindi inammissibile; in secondo luogo, tale censura sarebbe comunque infondata, in quanto le Regioni potrebbero far fronte a tali spese aumentando fino al 100 per cento gli oneri di concessione relativi alle opere abusive oggetto di sanatoria. Del resto, secondo la difesa erariale, sarebbe inammissibile la dogliananza in questione nella parte in cui intendesse far valere un preteso squilibrio finanziario degli enti locali, non rappresentati dalle Regioni.

Quanto alla coerenza del condono con il disposto della sentenza, l'Avvocatura dello Stato osserva come "eccezionalità e straordinarietà si ripropongono ora, a distanza di dieci anni, ove si consideri la persistenza del fenomeno dell'abusivismo, con conseguente indefettibile esigenza di recupero della legalità".

La richiesta di sospensione avanzata dalle ricorrenti, secondo l'Avvocatura, sarebbe del tutto inammissibile, in quanto l'atto impugnato "non è un provvedimento amministrativo", e comunque non sussisterebbero le condizioni previste dall'art. 35 della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003.

16. – Con atto depositato il 27 novembre 2003 il Comune di Salerno è intervenuto *ad adiuvandum* nel giudizio concernente il decreto-legge n. 269 del 2003 promosso con il ricorso della Regione Campania. Il Comune espone innanzi tutto di essere dotato di competenze costituzionalmente garantite – in virtù dell'art. 118 Cost., così come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 – inerenti l'esercizio di tutte le funzioni amministrative non espressamente conferite ad enti "superiori". Tra tali funzioni rientrerebbe anche quella di "pianificazione del territorio", a mezzo del piano regolatore generale. Ciò basta al Comune interveniente per affermare che "l'ennesimo condono edilizio [...] pregiudica [...] gli interessi pubblici primari perseguiti" dallo stesso in ordine "alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del corretto sviluppo del territorio".

Il Comune di Salerno propone poi argomentazioni a sostegno delle censure prospettate dalla Regione Campania, per vero spesso coincidenti con quelle contenute nel ricorso di quest'ultima.

17. – Hanno presentato atto di intervento *ad opponendum*, depositato per entrambi in data 3 marzo 2004, il Comune di Ischia e il Comune di Lacco Ameno, anch'essi nel giudizio introdotto con il ricorso della Regione Campania. Tali Comuni, con deduzioni sostanzialmente identiche, dopo aver affermato la propria legittimazione ad intervenire in virtù di una "posizione individualizzata"

in relazione alla normativa impugnata, nonché in virtù della qualità di “destinatari” di quest’ultima, argomentano nel senso della declaratoria di infondatezza del ricorso, “previa reiezione” dell’istanza di sospensione cautelare.

18. – Con atti depositati rispettivamente il 3 febbraio 2004 e 13 gennaio 2004 il CODACONS – Coordinamento delle Associazioni e dei Comitati per la tutela dei consumatori e dell’ambiente è intervenuto *ad adiuvandum* nei giudizi aventi ad oggetto il d.l. n. 269 del 2003 promossi con i ricorsi della Regione Emilia-Romagna e della Regione Toscana.

Quanto alla propria legittimazione ad intervenire in giudizio, il CODACONS ritiene che questa derivi, da un lato, dalla circostanza secondo la quale il perseguimento di obiettivi di tutela ambientale e sanitaria è previsto dal proprio statuto; dall’altro, dal fatto che svariati atti normativi riconoscono allo stesso CODACONS la legittimazione ad agire in giudizio a tutela degli interessi diffusi di rango costituzionale dei quali è portatore.

Nel merito, il CODACONS espone argomentazioni a sostegno delle doglianze proposte dalla Regione Emilia-Romagna, tali peraltro da coincidere spesso con quelle contenute nel ricorso di quest’ultima.

19. – Anche il Comune di Roma, con atto depositato il 2 febbraio 2004, è intervenuto *ad adiuvandum* nel giudizio promosso dalla Regione Umbria avverso il d.l. n. 269 del 2003, chiedendo l’accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel ricorso.

Preliminarmente, a sostegno della ammissibilità del proprio intervento, il Comune sostiene che le competenze normative riconosciute ai Comuni dagli artt. 117, sesto comma, e 118 Cost. renderebbero gli enti locali titolari di interessi costituzionalmente qualificati che li legittimerebbero ad agire avanti alla Corte a tutela di tali interessi.

Nel merito, l’interveniente ritiene che un nuovo ed esteso condono incida negativamente sulle capacità normative e sulle funzioni amministrative dell’ente locale, azzerandone il ruolo, oltre ad “alterare” il principio della legislazione concorrente.

20. – La Regione Marche (con ricorso notificato il 21 gennaio 2004, depositato il 26 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 8 del 2004), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale anche nei confronti della legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici*); in particolare, la ricorrente impugna l’art. 32 del decreto-legge, così come convertito dalla legge sopra indicata, nel suo complesso, nonché, più specificamente, i commi 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24-41.

La Regione Toscana (con ricorso notificato il 21 gennaio 2004, depositato il 29 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 10 del 2004), ha impugnato i commi 1, 3, 5, 14-20; 25-43 e 49-ter, mentre la Regione Emilia-Romagna (con ricorso notificato il 23 gennaio 2004, depositato il 29 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 13 del 2004) ha impugnato i commi 1, 2, 3, 25, 26, lettera a), 28, 32, 35, 37, 38, 40, e l’Allegato 1.

La Regione Campania (con ricorso notificato il 22 gennaio 2004, depositato il 30 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 14 del 2004) ha invece sollevato questioni di legittimità costituzionale sia nei confronti dell’art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, così come convertito dalla legge n. 326 del 2003, nel suo complesso, sia specificamente con riguardo ai commi 1, 2, 3, 5, 14-20, 25-50.

Peraltro, la Regione Toscana ha proposto impugnazione anche dell'art. 14 del decreto-legge in questione, così come risultante dalla conversione in legge, il quale introduce modifiche in tema di servizi pubblici locali di rilevanza economica; la Regione Emilia-Romagna contesta la legittimità costituzionale anche dell'art. 21 del medesimo atto normativo (concernente l'assegno per ogni secondo figlio e l'incremento del fondo nazionale politiche sociali), nonché dell'art. 32, commi 21 e 22 (sull'aumento dei canoni per le concessioni d'uso del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative); la Regione Campania invece coinvolge nell'impugnativa, in ambedue i suoi ricorsi, i commi 21-23 del citato art. 32.

Hanno sollevato questione sull'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, nel testo risultante dalla conversione in legge, anche la Regione Lazio (con ricorso notificato il 20 gennaio 2004, depositato il 23 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 6 del 2004), la Regione Umbria (con ricorso notificato il 23 gennaio 2004, depositato il 29 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 11 del 2004), la Regione Friuli-Venezia Giulia (con ricorso notificato il 23 gennaio 2004, depositato il 29 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 12 del 2004) e la Regione Basilicata (con ricorso notificato il 1° dicembre 2003, depositato il 5 dicembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 90 del 2003). Da evidenziare, peraltro, che tale ultima Regione ha impugnato congiuntamente sia il decreto-legge che la legge di conversione.

In particolare, la Regione Lazio – nel ricorso notificato solo all'Avvocatura dello Stato e non anche al Presidente del Consiglio dei ministri – impugna i commi 1, 2, 3, 9, 14-23; 25, 26, 32-38; 41 e 42 dell'art. 32 così come risultante a seguito della conversione; le Regioni Umbria e Friuli-Venezia Giulia impugnano i commi 1, 2, 3, 4, 25, 26, lettera *a*, 28, 32, 35, 37, 38, 40 e l'Allegato 1, mentre la Regione Basilicata rivolge le proprie censure in generale nei confronti dell'intero art. 32.

21. – Tutti i ricorsi ripropongono sostanzialmente le censure già prospettate nelle impugnazioni dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 nel testo originario, tenendo tuttavia conto sia delle modifiche introdotte in sede di conversione, sia della abrogazione – per effetto della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2004*) – dei commi 6, 9, 11, e 24.

I ricorsi espongono innanzi tutto doglianze di carattere generale, fondate sull'assunto secondo il quale il difetto dei presupposti di necessità ed urgenza – che contraddistingueva, secondo la prospettazione delle ricorrenti, il d.l. n. 269 del 2003 – si estenderebbe, quale vizio *in procedendo*, anche alla legge di conversione, con conseguente violazione dell'art. 77 Cost.

Ancora, secondo la Regione Marche sarebbe violato anche l'art. 79 Cost., in quanto il provvedimento impugnato costituirebbe, nella sostanza, una vera e propria amnistia, adottata senza percorrere le vie del procedimento aggravato previsto dalla citata disposizione costituzionale.

Inoltre, secondo le ricorrenti, dalla normativa risultante dalle modifiche operate in sede di conversione e derivanti dalle abrogazioni disposte dalla legge finanziaria per il 2004, emergerebbe chiaramente che sarebbe rimasto soltanto il condono edilizio, mentre sarebbero stati abrogati i fondi per la riqualificazione urbanistica e ambientale, pur ritenuti evidentemente insufficienti dalle Regioni. Ciò renderebbe palese, secondo la Regione Emilia-Romagna, “la irragionevolezza e la scarsa attendibilità del meccanismo congegnato attraverso le varie disposizioni di cui all'art. 32, per realizzare finalità di reale e credibile intento di riqualificazione del territorio”.

La Regione Friuli-Venezia Giulia propone argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle svolte in occasione dell'impugnazione, da parte di questa Regione, del d.l. n. 269 del 2003.

La Regione Lazio evidenzia di aver favorito numerose opere di demolizione, nella logica di una inversione di tendenza rispetto al passato. Tali scelte politiche regionali sarebbero tuttavia irrimediabilmente frustrate dalla legge impugnata. La ricorrente, inoltre, sottopone alla Corte ulteriori ragioni per le quali la disciplina in esame dovrebbe essere considerata irragionevole: in particolare, osserva che la modifica dell'art. 32 della legge n. 47 del 1985, ad opera della norma censurata, renderebbe applicabile il condono anche alle pratiche restate in evasione sotto l'egida di precedenti condoni, con il risultato di realizzare l'effetto di un «condono 'open'».

Sarebbe violato, secondo tale Regione, anche il principio di egualianza. Al riguardo, oltre a proporre le medesime argomentazioni svolte negli altri ricorsi, si evidenzia come tale principio costituzionale verrebbe leso anche dalla perdita di valore degli immobili dei cittadini rispettosi della legge a causa della immissione sul mercato di immobili abusivi, nonché dall'aumento della pressione fiscale a carico dei medesimi cittadini al fine di reperire le risorse finanziarie volte alla realizzazione delle opere di urbanizzazione.

22. – Le ricorrenti censurano, inoltre, talune disposizioni modificate in sede di conversione e successivamente abrogate. Così, il comma 6, che, anche dopo la conversione, continuerebbe ad attribuire la competenza al Ministro. Il comma 9, nel testo risultante a seguito della conversione, prevedrebbe l'intesa con la Conferenza unificata, laddove prima disponeva che questa dovesse essere soltanto sentita; tale disposizione, tuttavia – e di qui il persistere della doglianze regionali – prevederebbe comunque che sia data priorità alle aree oggetto di programmi di riqualificazione approvati con decreto del Ministro dei lavori pubblici.

Quanto ai commi da 14 a 20 e al comma 24, concernenti la sanatoria in terreni di proprietà statale, nei ricorsi si ripropongono le medesime doglianze già illustrate in precedenza, con la precisazione che il comma 24, modificato in sede di conversione nel senso di prevedere un programma di interventi di riqualificazione delle aree demaniali in relazione al quale era previsto che fosse “sentita” la Conferenza Stato-Regioni, è stato successivamente abrogato dalla legge n. 350 del 2003 (art. 2, comma 70). Comunque, secondo quanto espongono le ricorrenti, sarebbe necessario acquisire non il mero parere, ma l'intesa della Regione interessata.

Viene ribadita anche la censura concernente il comma 25, pur modificato in sede di conversione. A seguito di tale modifica, la norma prevede un limite massimo per la costruzione abusiva considerata nel suo complesso pari a 3000 metri cubi. Tale disposizione violerebbe gli artt. 9, 97, 117 e 118 Cost., per la parte in cui non preciserebbe che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area. Poiché tuttavia gli emendamenti – si afferma nel ricorso – potrebbero valere solo *pro futuro*, le censure sono rivolte al presente comma sia nella sua versione originaria che in quella risultante a seguito della conversione.

È inoltre censurato il comma 49-ter, introdotto in sede di conversione. Tale disposizione viene ritenuta costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto determinerebbe l'accenramento della competenza concernente le demolizioni in capo al prefetto. La norma – si osserva – non esprimerebbe un principio fondamentale, né del resto sarebbe giustificabile in base ad esigenze unitarie, in quanto l'amministrazione statale non sarebbe adeguata allo svolgimento della funzione di demolizione, non disponendo nemmeno dei dati per effettuare il controllo degli interventi edilizi.

23. – Le Regioni Marche, Toscana e Campania, nei rispettivi ricorsi, hanno proposto anche istanza di sospensione dell'atto impugnato ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, così come novellato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003, con argomentazioni non dissimili da quelle poste a fondamento dell'istanza di sospensione degli effetti del decreto-legge. La Regione Emilia-Romagna

ha proposto istanza di sospensione con il già richiamato atto autonomo, separato dall'atto introduttivo del giudizio e formalmente relativo al ricorso n. 83 del 2003, ma rivolto congiuntamente a decreto-legge e legge di conversione.

24. – In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, proponendo argomentazioni non dissimili da quelle, più sopra esposte, contenute negli atti di costituzione nei giudizi aventi per oggetto l’art. 32 del d.l. n. 269 del 2003.

L’Avvocatura dello Stato evidenzia, in aggiunta, come “se la spettanza regionale di alcuni (invero moltissimi) settori costituisse limite alla potestà legislativa del Parlamento nazionale, questo in pratica solo in pochi casi potrebbe deliberare interventi o manovre di politica economica”.

In relazione alle doglianze svolte con riguardo ai commi da 14 a 20, l’Avvocatura rileva che la Regione non sarebbe legittimata a ricorrere, in quanto essa pretenderebbe di far valere non una competenza propria, ma, semmai, degli enti locali.

Quanto alle censure concernenti il comma 25, l’Avvocatura ritiene che esse prospettino un inammissibile intervento additivo della Corte; e inammissibile sarebbe anche l’intervento additivo richiesto in ordine al comma 37, anche se – si riconosce – tale intervento “potrebbe fugare le addotte preoccupazioni”.

Con riferimento al giudizio promosso dalla Regione Lazio, la difesa erariale evidenzia come a suo avviso andrebbe delimitata, in ragione della motivazione offerta nel ricorso, la materia del contendere, escludendo da quest’ultima i commi da 14 a 24 e il comma 41, in quanto ad essi non sarebbe riferita alcuna doglianza.

Nel merito, l’Avvocatura dello Stato ritiene innanzi tutto che il “monito” indirizzato al legislatore dalla sentenza [n. 416 del 1995](#) – ed orientato nel senso di vietare una ulteriore reiterazione del condono – non varrebbe ad escludere la legittimità costituzionale della normativa oggetto del giudizio, in quanto, dinanzi ad un abusivismo “di massa” (quale sarebbe quello che ha contraddistinto il periodo successivo alla citata sentenza), il legislatore statale non potrebbe rimanere “indifferente o estraneo”, dovendo viceversa intervenire per necessità “sia di carattere economico [...] sia di carattere giuridico”.

Quanto alla presa violazione dell’art. 3 Cost., e del principio di egualianza, nelle difese dell’Avvocatura si evidenzia come, nel caso *de quo*, si trattierebbe di disegualianze di mero fatto, “empiriche”, e in quanto tali non suscettibili di essere censurate in punto di legittimità costituzionale.

In relazione alle pretese spese di urbanizzazione che conseguirebbero al condono edilizio, l’Avvocatura nota come tali spese sussisterebbero comunque, dal momento che, per quanto le costruzioni abusive possano soddisfare un effettivo fabbisogno abitativo od un fabbisogno di spazi per attività produttive, le spese per l’urbanizzazione sarebbero ineludibili.

Il fulcro dei ricorsi regionali, secondo la difesa erariale, sarebbe però non già l’incostituzionalità in sé del condono, ma la circostanza che la disciplina in questione pretermetta il ruolo delle autonomie territoriali. L’Avvocatura, al riguardo, ribadisce che “esigenze tecnico-giuridiche” imporrebbbero, nel caso *de quo*, “una normazione esaustiva, *self executing*, u-

nitaria per l'intero territorio nazionale, e – in sintesi – idonea a confluire nell'ordinamento penale”.

25. – Il Comune di Salerno ha depositato atto di intervento *ad adiuvandum* nel giudizio promosso con il ricorso della Regione Campania avverso l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito dalla legge n. 326 del 2003, sostenendo nel merito la fondatezza del ricorso e associandosi alla richiesta di sospensione dell'atto impugnato.

Il Comune di Roma è intervenuto *ad adiuvandum* nel giudizio promosso dalla Regione Lazio, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale con motivazioni identiche a quelle addotte a sostegno dell'intervento nel ricorso proposto dalla Regione Umbria avverso l'art. 32 nel testo originario di cui al d.l. n. 269 del 2003.

Nello stesso giudizio, promosso dalla Regione Lazio, nonché in quello promosso dalla Regione Marche avverso l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito dalla legge n. 326 del 2003, ha presentato atto di intervento *ad adiuvandum* l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF) – ONLUS, la quale svolge argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle proposte nei ricorsi introduttivi dei giudizi, e conclude nel senso della declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

26. – In prossimità della camera di consiglio del 24 marzo 2004, fissata per la trattazione delle istanze di sospensione degli atti impugnati, la Regione Marche, la Regione Campania e la Regione Toscana hanno depositato memorie nelle quali espongono le proprie argomentazioni in relazione alle istanze proposte, oltre che in relazione al merito dei ricorsi.

La Regione Marche evidenzia come lo strumento predisposto dall'art. 35 della legge n. 87 del 1953, così come modificato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003, sarebbe utilizzabile non solo nel caso di giudizi promossi dallo Stato nei confronti di leggi regionali, ma anche ove siano state le Regioni ad impugnare un atto normativo primario dello Stato.

Quanto alle motivazioni poste a fondamento dell'istanza, la Regione osserva come la disciplina impugnata esponga l'ordinamento giuridico al rischio di numerosi pregiudizi irreparabili. Tra questi, innanzi tutto, vi sarebbe quello della ineffettività, con particolare riguardo alla “funzione preventiva delle norme penali, [...] all'efficacia delle funzioni di polizia amministrativa e locale [...], alla coerenza e alla certezza nell'attuazione delle funzioni di programmazione in materia di gestione del territorio”. Viceversa, la tempestiva sospensione delle disposizioni oggetto del giudizio sarebbe in grado di restituire, almeno in parte, effettività ai valori costituzionali conculcati. Peraltro, si nota, l'utilità della sospensione sarebbe ancor maggiore ove risultasse fondata la notizia di un provvedimento normativo del Governo di proroga del termine per la presentazione delle istanze di sanatoria. Secondo la Regione Marche sarebbero pregiudicati dalla mancata sospensione della normativa statale anche i diritti dei cittadini. Infatti, se la legge di conversione impugnata fosse dichiarata incostituzionale, le norme penali di favore in essa previste non potrebbero essere applicate a quei soggetti che nel frattempo avessero già presentato l'istanza di sanatoria, denunciando spontaneamente gli illeciti commessi, e ciò in virtù del principio secondo il quale le norme penali che prevedono un trattamento più favorevole non possono trovare applicazione, se dichiarate incostituzionali, ai fatti anteriori rispetto alla loro entrata in vigore. Di qui la menzionata lesione dei diritti dei cittadini, ed in particolare di quelli tutelati dall'art. 24 Cost.

La Regione Toscana ribadisce le motivazioni già esposte in sede di ricorso, evidenziando come il rigetto dell'istanza di sospensione comporterebbe la necessaria attivazione delle procedure di condono da parte dei Comuni, con conseguenti spese a carico degli stessi. In relazione a tale

profilo, peraltro, la Regione Marche sottolinea come la irreparabilità del suddetto danno risulterebbe chiaramente dalla circostanza che, ove la disciplina del condono fosse dichiarata incostituzionale, verrebbero meno i pur esigui finanziamenti, da quest'ultimo derivanti, previsti in favore delle autonomie territoriali. Ancora, si evidenzia come l'esecuzione della normativa statale determinerebbe la necessità di adeguare gli strumenti urbanistici di programmazione, "piegando così le esigenze pubbliche di corretta pianificazione territoriale alla volontà di alcuni che, pur avendo commesso illeciti, sono riusciti ad incidere sull'uso del territorio". La sospensione della normativa statale sarebbe inoltre necessaria al fine di preservare il ruolo della Regione "quale ente di governo del territorio". Rilevante sarebbe inoltre – sempre nel senso dell'accoglimento dell'istanza cautelare – "la situazione di incertezza che si crea, in attesa della definizione del [...] giudizio, per i cittadini destinatari della normativa". Ancora, si evidenzia come la mancata sospensione della normativa impugnata determinerebbe il blocco dell'attività di controllo che le amministrazioni stanno eseguendo sul territorio regionale, nonché dei procedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto l'irrogazione di sanzioni per abusi che potrebbero rientrare nel nuovo condono.

La Regione Campania sostiene che la propria domanda cautelare andrebbe accolta in quanto vi sarebbe la "ragionevole possibilità di conformare rapporti in base ad una normativa la cui legittimità è contestata": ciò determinerebbe una situazione di fatto tale da rendere "assai difficile e costoso" riportare lo *status quo ante* nel caso di esito positivo della decisione nel merito.

Secondo le Regioni ricorrenti le istanze di sospensione andrebbero accolte anche perché, a fronte di danni di tale gravità in caso di perdurante efficacia della normativa statale impugnata, non deriverebbe nessun pregiudizio ad interessi costituzionalmente garantiti ove invece quest'ultima fosse sospesa. Le esigenze di tipo finanziario cui si intende far fronte con il condono edilizio, infatti, ben potrebbero essere soddisfatte con altri strumenti, e comunque lo Stato ben potrebbe incassare gli stessi introiti "da condono" successivamente alla decisione di merito della proposta questione di costituzionalità, ove tale decisione fosse orientata nel senso del rigetto dei ricorsi.

27. – L'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria per argomentare l'infondatezza delle istanze di sospensione formulate dalle Regioni.

Preliminarmente, la difesa erariale afferma che dalle espressioni contenute nel novellato art. 35 della legge n. 87 del 1953 per indicare i presupposti in presenza dei quali la Corte è chiamata a sospendere l'efficacia degli atti normativi impugnati sarebbe desumibile la conseguenza che la sospensione può essere disposta solo su leggi regionali, e non anche in relazione a leggi statali. In particolare, la formula "ordinamento giuridico della Repubblica" sarebbe "sostanzialmente equivalente" a quella "ordinamento giuridico dello Stato", contenuta in diversi statuti speciali: tale conclusione sarebbe corroborata, oltre che dall'argomento letterale – ossia l'utilizzazione del termine "ordinamento" al singolare – anche dalla considerazione della "intrinseca unitarietà" dell'ordinamento italiano. Quanto all'espressione "interesse pubblico" (che l'Avvocatura qualifica ulteriormente "della Repubblica"), secondo la difesa erariale esso andrebbe assimilato – in virtù di argomentazioni analoghe a quelle appena esposte – all'interesse nazionale. La possibilità di sospendere solo le leggi regionali, e non anche quelle statali, inoltre, risponderebbe anche alla *ratio politico-sistematica* legata alla necessità di porre un "contrappeso" alla abolizione del rinvio governativo delle leggi regionali previsto dal previgente sistema di controllo di costituzionalità di cui all'art. 127 Cost.

Ciò, peraltro, sarebbe confermato anche dal fatto che la competenza statale non sarebbe "circoscritta alle sole materie 'elencate' nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.", risultando semplicemente "compressa dall'esterno" nei casi – come quello *de quo* – "in cui la pluralità di 'materie' congiuntamente coinvolte impedisce di assegnare integralmente la competenza" alla sfera

regionale. Lo Stato, non essendo titolare di una competenza “racchiusa in una sfera”, potrebbe “esprimere quei parametri e quei valori [...] cui l’art. 35 citato rimanda”.

In relazione all’ultimo dei presupposti in presenza dei quali può essere sospesa l’efficacia della legge oggetto di impugnazione, l’Avvocatura evidenzia innanzi tutto che il “rischio di pregiudizio” debba ritenersi connesso, non tanto alla disposizione legislativa in sé, quanto piuttosto alla illegittimità costituzionale della stessa, dal momento che, “se tale illegittimità non fosse ravvisabile, mancherebbe la configurabilità dei diritti”, e, conseguentemente, il rischio del pregiudizio agli stessi.

In astratto, secondo la difesa erariale, anche una legge dello Stato è idonea a generare un simile pregiudizio; tuttavia, poiché la Regione può agire nel giudizio in via principale solo a tutela della propria sfera di competenza, la sospensione di cui all’art. 35 citato potrà disporsi nei confronti di una legge statale solo quando questa comporti *prima facie* il rischio di un pregiudizio sia alla sfera di competenza della Regione che ai diritti dei cittadini (che, comunque, andrebbero intesi come “diritti costituzionalmente garantiti”).

In relazione alla sussistenza in concreto dei presupposti di cui all’art. 35 della legge n. 87 del 1953 per la sospensione della efficacia degli atti legislativi impugnati, l’Avvocatura osserva che gli argomenti proposti dalle Regioni dovrebbero ritenersi inammissibili, in quanto non concernenti i “diritti dei cittadini”, salvo quello addotto dalla Regione Marche, secondo cui l’esecuzione della normativa oggetto del giudizio determinerebbe il pregiudizio irreparabile del diritto dei cittadini ad un territorio rispettoso dei valori costituzionali.

Tuttavia tale argomento, seppur ammissibile, sarebbe, secondo la difesa erariale, del tutto infondato. Ciò, innanzi tutto, in quanto “all’immagine [...] di un diritto [...] al ‘territorio rispettoso’ non corrisponde una situazione giuridica riconosciuta dall’ordinamento ed attribuita ai singoli individui”; in secondo luogo, in quanto la compromissione di tali “diritti” non deriverebbe da fatto del legislatore, ma di coloro che, in passato, hanno posto in essere i comportamenti abusivi; infine, in quanto, comunque, la normativa impugnata escluderebbe la possibilità di sanare abusi compiuti “in presenza di vincoli pre-urbanistici o di altre situazioni di particolare lesività dell’ambiente e/o di pericolo per l’incolumità”.

Una ulteriore ragione di inammissibilità, propria delle istanze aventi per oggetto il decreto-legge, sarebbe inoltre individuabile nella circostanza che quest’ultimo, in quanto tale, non sarebbe più esistente, in quanto convertito in legge.

28. – L’Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria separata per difendersi nel giudizio instaurato dal ricorso della Regione Emilia-Romagna avverso il d.l. n. 269 del 2003, nella quale si osserva come l’argomento che fa perno sull’incertezza dei rapporti giuridici nelle more della decisione di merito non meriterebbe considerazione, in quanto tale circostanza caratterizzerebbe ogni controversia costituzionale. Peraltra – si evidenzia – il “dubbio circa l’operatività delle norme impugnate” è stato provocato dalla stessa Regione Emilia-Romagna, che non potrebbe dunque avvalersene in questa sede.

A ciò la difesa erariale aggiunge la considerazione secondo la quale la circostanza che le autodenunce di abusi non ancora “scoperti” solitamente attendono la decisione nel merito della controversia da parte della Corte, “unitamente al probabile differimento del termine” per proporre istanza di condono “potrebbe indurre le parti a non chiedere un duplice esame della controversia”. Infine, sarebbe ingiustificata la preoccupazione addotta dalla Regione secondo cui essa non potrebbe emanare una disciplina legislativa dell’attività urbanistico-edilizia finché permangano i

vincoli posti dalle disposizioni impugnate; la Regione infatti non avrebbe ancora predisposto “quanto occorre per la produzione legislativa”.

Chiedendo il rigetto dell’istanza di sospensione, l’Avvocatura si richiama per ogni altra considerazione alle memorie relative alle controversie instaurate con i ricorsi delle Regioni Toscana, Marche e Campania.

29. – Successivamente, le Regioni Toscana, Marche e Campania hanno depositato ulteriori atti nei quali – in considerazione della rinuncia da parte dello Stato alla immediata pronunzia sulle istanze di sospensione da essa presentate in separati giudizi promossi nei confronti delle leggi regionali concernenti il condono edilizio – hanno aderito alla “richiesta di differimento” dell’esame delle istanze cautelari auspicata dall’Avvocatura contestualmente alla propria rinuncia.

Preso atto di tale rinuncia, con ordinanza [n. 116 del 2004](#) la Corte ha disposto il rinvio dell’esame di tali istanze unitamente al merito.

30. – In prossimità dell’udienza pubblica, la Regione Campania ha depositato una memoria integrativa delle argomentazioni in precedenza svolte. La ricorrente, in particolare, contesta le affermazioni dell’Avvocatura secondo le quali gli “scopi di recupero erariale” determinerebbero la acquisizione della disciplina oggetto del giudizio all’ambito di una materia diversa dal “governo del territorio”. Tale tesi avrebbe, infatti, effetti “devastanti” sul riparto di competenze tra Stato e Regioni e “sulla stessa effettiva rigidità della Costituzione” e contrasterebbe con la recente giurisprudenza di questa Corte, che avrebbe chiarito come i singoli ambiti di legislazione devono essere qualificati in base all’oggetto cui afferiscono e non in base a criteri finalistici.

Anche la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria, replicando alle osservazioni dell’Avvocatura. In particolare, la Regione sostiene che allo Stato sarebbe vietato “sovvertire qualsiasi norma costituzionale” invocando le “ragioni di bilancio”. Infatti, il riconoscimento del rilievo costituzionale del valore dell’equilibrio di bilancio implicherebbe soltanto che “gli interessi costituzionali che porterebbero ad imporre spese allo Stato vanno [...] contemplati con le esigenze di bilancio, al quale non si possono addossare indiscriminatamente ulteriori spese”. Viceversa, nel reperimento delle risorse finanziarie lo Stato dovrebbe “rispettare i limiti posti dalla Costituzione”: da tale assunto deriverebbe il carattere eccezionale riconosciuto da questa Corte al condono del 1994.

Quanto alla pretesa dell’Avvocatura di giustificare il carattere dettagliato ed autoapplicativo della normativa impugnata in ragione della competenza penale riconosciuta allo Stato, la ricorrente nota come “la previsione del condono penale non giustifichi l’esenzione dalle sanzioni amministrative, e tanto meno una disciplina dettagliata della materia”. Ancora, la Regione sostiene l’infondatezza del rilievo dell’Avvocatura secondo il quale mancherebbe nella dogianza regionale avverso il meccanismo del silenzio-assenso la proposta di “una soluzione alternativa”, dal momento che, automaticamente, dall’accoglimento di detta dogianza risulterebbe “la necessità di un provvedimento esplicito di sanatoria”.

Anche la Regione Umbria ha depositato una memoria, relativa ad entrambi i ricorsi da essa presentati, replicando alle osservazioni contenute nelle memorie dell’Avvocatura dello Stato con argomentazioni del tutto analoghe a quelle svolte dalla Regione Emilia-Romagna nella memoria sopra richiamata.

La Regione Toscana, nelle memorie depositate in entrambi i giudizi promossi, afferma innanzitutto l’infondatezza dell’eccezione, sollevata dall’Avvocatura nei propri scritti difensivi, di

inammissibilità dell’impugnazione delle norme della legge di conversione del decreto-legge non impugnate nel ricorso presentato avverso il d.l. n. 269 del 2003. La giurisprudenza costituzionale avrebbe ormai pacificamente affermato che la mancata impugnazione di una norma di un decreto-legge convertito in legge senza modificazioni non preclude l’impugnazione delle norme della legge di conversione, perché questa stabilisce in via definitiva la disciplina normativa. Sarebbe quindi ammissibile l’impugnazione dei commi 41, 42 e 43 dell’art. 32 del decreto-legge così come convertito dalla legge di conversione.

La Regione precisa, poi, di non aver riproposto, nel ricorso avente ad oggetto il testo del decreto-legge convertito, la censura sui commi 9 e 10, perché modificati in sede di conversione nel senso di prevedere l’intesa con la Conferenza unificata per la individuazione degli ambiti territoriali oggetto di riqualificazione e di messa in sicurezza; la ricorrente evidenzia inoltre che il comma 9 è stato successivamente abrogato dalla legge n. 350 del 2003.

La ricorrente ribadisce che l’art. 32 censurato, relativamente agli effetti amministrativi del condono edilizio, non sarebbe applicabile nel proprio territorio in forza della previsione del secondo comma dello stesso art. 32. Infatti, la Regione Toscana si sarebbe già dotata di una compiuta normativa edilizia che disciplina anche le conseguenze degli illeciti, consentendo la regolarizzazione di quelli meramente formali e di quelli sostanzialmente non rilevanti, secondo quanto previsto dall’art. 34-ter della legge della Regione Toscana 5 agosto 2003, n. 43 [*Modifiche e integrazioni alla legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52 (Norme sulle concessioni, le autorizzazioni e le denunce d’inizio delle attività edilizie disciplina dei controlli nelle zone soggette al rischio sismico disciplina del contributo di concessione sanzioni e vigilanza sull’attività urbanistico/edilizia, modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 maggio 1994, n. 39 e modifica della legge regionale 17 ottobre 1983, n. 69)*], nonché escludendo del tutto la sanatoria degli illeciti compiuti in difformità dalla disciplina urbanistica ed edilizia (art. 37 della medesima legge regionale). Conseguentemente, il ricorso della Regione contro l’art. 32 impugnato dovrebbe ritenersi inammissibile per carenza di interesse e parallelamente infondata sarebbe la questione sollevata dallo Stato avverso la legge regionale Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 (*Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abilitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della Regione Toscana*).

In subordine, la Regione Toscana ribadisce le proprie censure avverso la norma impugnata che violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto l’art. 32 sarebbe in contrasto con la politica regionale in materia di abusi edilizi, volta a sanare solo quelli minori e non invece quelli più gravi; inoltre, sarebbe violata la potestà normativa regionale in conseguenza del carattere di dettaglio proprio della norma censurata e dell’impossibilità di configurare il condono edilizio come un principio fondamentale della materia del governo del territorio. La ricorrente, infine, riafferma che l’intervento statale non può ritenersi legittimo in quanto strumento di coordinamento della finanza pubblica, sia perché questo non potrebbe essere utilizzato per scardinare l’ordine delle competenze posto dalla Costituzione, sia perché tale coordinamento in realtà non si realizzerebbe, comportando per i Comuni spese aggiuntive ed impreviste per lo svolgimento delle procedure amministrative per evadere le domande di condono e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, nonché una riduzione delle entrate degli enti locali conseguente al venir meno degli introiti delle sanzioni amministrative per gli abusi edilizi.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, nella sua ulteriore memoria, si richiama esplicitamente alle argomentazioni esposte dalla Regione Emilia-Romagna. Inoltre, evidenzia come l’art. 119, secondo comma, – invocato dall’Avvocatura unitamente all’art. 118 per affermare la competenza statale in relazione alla “gestione complessiva della finanza pubblica” – e l’art. 117, terzo comma,

Cost., non affiderebbero allo Stato una potestà esclusiva, ma solo il compito di dettare principi fondamentali.

Anche la Regione Lazio ha depositato una memoria integrativa delle argomentazioni svolte nel proprio ricorso. Innanzi tutto, la Regione evidenzia come le censure proposte, pur se riferite specificamente nei confronti di alcuni commi, debbano essere intese – come già evidenziato nel ricorso – come relative all’intero art. 32. In secondo luogo – sempre sul versante processuale – nella memoria si richiama quella giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto ammissibili i ricorsi nei confronti della legge di conversione di un decreto-legge, anche se non contenente emendamenti allo stesso, pur quando non sia stato impugnato il decreto.

Nel merito, la Regione Lazio ribadisce le argomentazioni già esposte, sottolineando ulteriormente come solo il carattere di straordinarietà, eccezionalità e non ulteriore ripetibilità avesse consentito alla Corte costituzionale di “salvare” i precedenti condoni edilizi. Ragionando in termini diversi, infatti, si giungerebbe a “teorizzare la legittimità costituzionale di un condono edilizio *sine die*, i cui effetti, com’è intuibile, paralizzerebbero ogni tentativo di dare una soluzione al problema attraverso lo strumento della legislazione ordinaria”.

Ancora, del tutto infondato sarebbe l’argomento dell’Avvocatura secondo il quale il fondamento della normativa oggetto di impugnazione andrebbe reperito nell’art. 120 Cost., dal momento che non vi sarebbero emergenze istituzionali di particolare gravità che sole possono consentire l’attivarsi del potere contemplato da tale disposizione, peraltro esclusivamente nei casi ivi tassativamente previsti. Da ultimo, si evidenzia come anche la Corte dei conti avrebbe avanzato dubbi sulla razionalità, da un punto di vista finanziario, dell’operazione realizzata con il d.l. n. 269 del 2003.

La Regione Marche, nella propria memoria, contesta le eccezioni di inammissibilità dei ricorsi sollevate dalla difesa dello Stato. In particolare, sulle censure concernenti la violazione dell’art. 77 Cost., richiama la giurisprudenza costituzionale che ne ha riconosciuto l’ammissibilità quando “la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o delle Province autonome ricorrenti”. In ordine alla ammissibilità del ricorso regionale anche a tutela di posizioni costituzionalmente garantite agli enti locali, la ricorrente richiama l’attuale testo dell’art. 32 della legge n. 87 del 1953, che prevede la possibilità per la Regione di sollevare questione di legittimità costituzionale anche su proposta del Consiglio delle autonomie. Nel merito, insiste sulle censure già proposte.

31. – In prossimità dell’udienza pubblica, anche il Comune di Roma ha depositato una nuova memoria, svolgendo ulteriori rilievi in ordine alla ammissibilità dello stesso e richiamando, nel merito, le argomentazioni dell’atto di intervento e dei ricorsi delle Regioni Umbria e Lazio.

32. – L’Avvocatura dello Stato ha presentato una memoria nei giudizi instaurati dalla Regione Campania, evidenziando come in essi siano intervenuti alcuni Comuni esponendo punti di vista differenti. Ciò proverebbe, secondo l’Avvocatura, la difficoltà degli enti locali minori, che non sarebbero in grado di fronteggiare le situazioni in cui si trovano.

Nel merito, si osserva come “una manovra di finanza statale che ricolleghi introiti all’esercizio (eventuale) da parte dei proprietari di edifici in tutto o in parte abusivi della facoltà di definire gli illeciti commessi, rimane pur sempre una manovra di finanza statale autonomamente giustificata dalle esigenze di questa, e radicata nella competenza legislativa dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), e dell’art. 119, comma secondo, Cost.”.

Da ultimo, la difesa erariale precisa che il richiamo all'art. 120 Cost. deve essere inteso nel senso che da tale disposizione sarebbe desumibile un principio generale, consistente nella possibilità (anzi, necessità) di interventi di carattere straordinario e aggiuntivo per evitare la compromissione di interessi superiori.

Con la memoria depositata nel giudizio instaurato dalla Regione Lazio, l'Avvocatura dello Stato ribadisce che il ricorso deve considerarsi inammissibile, in quanto rivolto nei confronti della legge di conversione, anche in relazione alle parti del decreto non modificate, pur non essendo stato quest'ultimo oggetto di impugnazione.

Anche nei giudizi instaurati dalla Regione Toscana, l'ulteriore memoria difensiva dell'Avvocatura ribadisce l'eccezione di inammissibilità del ricorso avverso il testo del decreto-legge convertito, in quanto avrebbe ad oggetto anche disposizioni vigenti fin dal 2 ottobre 2003, le quali dunque sarebbero state impugnate oltre il termine fissato dall'art. 127, secondo comma, Cost. Inoltre l'impugnazione dei commi 41, 42 e 43 dell'art. 32 non sarebbe sorretta da alcuna motivazione. Nel merito, l'Avvocatura sostiene l'infondatezza della censura concernente il comma 49-ter dell'art. 32, dal momento che la norma si limiterebbe ad assegnare alla prefettura compiti meramente esecutivi delle ordinanze di demolizione o di acquisizione gratuita delle opere abusive, disposte dagli enti locali, e pertanto nessun potere autonomo verrebbe riconosciuto alla prefettura. In ordine alle altre censure mosse dalla Regione, la difesa erariale richiama le argomentazioni già svolte nei precedenti scritti difensivi.

Nella memoria concernente i giudizi promossi dalla Regione Marche, l'Avvocatura ribadisce l'eccezione di inammissibilità conseguente all'impossibilità per la Regione di far valere parametri costituzionali diversi da quelli che definiscono l'assetto delle competenze. Nel merito ritiene che il ricorso regionale sarebbe carente di attualità dell'interesse ove fosse vera la situazione di efficienza di tutela del territorio sotto il profilo urbanistico-edilizio che la ricorrente vorrebbe accreditare.

#### *Considerato in diritto*

1. – Le Regioni Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Friuli-Venezia Giulia hanno impugnato l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), ed in particolare i commi: 1, 2, 3, 5, 14-20; 25-31; 32 e seguenti (reg. ric. n. 76 del 2003); 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24-41; (reg. ric. n. 81 del 2003); 1, 3, 5, 6, 9, 10, 14-20; 24, 25-40 (reg. ric. n. 82 del 2003); 1, 2, 3, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, 37, 38, 40, nonché l'Allegato 1 (reg. ric. nn. 83, 87 del 2003); 1, 2, 3, 4, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, 37, 38, 40, nonché l'Allegato 1 (reg. ric. n. 89 del 2003). La Regione Marche ha impugnato anche l'art. 32 citato nel suo complesso.

Le prospettazioni contenute nei ricorsi introduttivi dei giudizi sollevano rilievi di costituzionalità sostanzialmente analoghi e sintetizzabili nella pretesa violazione dei seguenti parametri costituzionali:

1. l'art. 117, quarto comma, della Costituzione (nonché, secondo i ricorsi della Regione Campania, l'art. 114 Cost.), in quanto la normativa impugnata interverrebbe nella materia dell'edilizia, affidata alla competenza residuale delle Regioni; ovvero, in subordine, l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto interverrebbe nella materia dell'urbanistica, affidata alla competenza residuale delle Regioni (così, in particolare, i ricorsi della Regione Campania e della Regione Marche); ovvero, in via ulteriormente subordinata, l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto interverrebbe con una disciplina di dettaglio in una materia, quale quella del “governo del territorio”, affidata alla competenza concorrente di Stato e

Regioni, e non essendo, più in generale, la stessa idea di condono edilizio idonea ad essere qualificata quale principio fondamentale della materia;

2. l'art. 118 Cost., in quanto la disciplina del condono edilizio determinerebbe la vanificazione degli interventi di pianificazione e controllo locale, nonché la necessità di apprestare appositi strumenti urbanistici e soluzioni di governo del territorio che tengano conto delle conseguenze della disciplina statale impugnata, cosicché le Regioni e gli enti locali sarebbero costretti a subire, anziché governare, le destinazioni urbanistiche del territorio (così, in particolare, i ricorsi della Regione Campania, della Regione Marche e della Regione Toscana);
3. l'art. 77 Cost., dal momento che difetterebbero i presupposti costituzionali per l'esercizio della decretazione d'urgenza (così i ricorsi della Regione Campania e della Regione Marche); difetterebbe inoltre il requisito, costituzionalmente necessario, della omogeneità del contenuto del decreto-legge (così i ricorsi della Regione Campania); infine, il decreto-legge sarebbe inidoneo a porre i principi fondamentali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.;
4. l'art. 119 Cost., e l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali in esso contemplata, in quanto il condono edilizio, disposto in vista di esigenze finanziarie del bilancio statale, comporterebbe spese particolarmente ingenti e di vario genere a carico delle finanze delle autonomie territoriali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di condono che sarebbe decisamente esigua;
5. l'art. 25 Cost., in quanto la reiterazione con cadenza novennale della sanatoria edilizia, implicando “non solo la lesione del principio di legalità”, ma ledendo “soprattutto la fiducia dei cittadini sulla effettiva capacità degli organi pubblici di garantire il rispetto dei valori costituzionali coinvolti nella disciplina urbanistica ed edilizia”, determinerebbe la violazione del principio di tassatività e certezza delle norme penali (così i ricorsi della Regione Marche);
6. l'art. 3 Cost., in quanto la disciplina in esame, riaprendo ed estendendo i termini del condono, introdurrebbe un sistema discriminatorio a svantaggio di coloro che, rispettando la normativa, non hanno costruito perché privi del titolo abilitativo, dovendo subire però le conseguenze in termini di degrado urbanistico del condono, trattando in modo uguale situazioni diverse, ossia quella di chi ha costruito in base ad un titolo legittimo e quella di chi ha costruito abusivamente, e non consentendo “di riportare ad uguaglianza, attraverso la sanzione, chi si è astenuto da comportamenti illeciti e chi illecitamente li ha compiuti”;
7. l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto la reiterazione del condono edilizio farebbe venir meno i caratteri di assoluta straordinarietà, eccezionalità ed irripetibilità che soli, secondo la giurisprudenza costituzionale, possono giustificare la sanatoria; nel caso in questione mancherebbero del tutto quelle circostanze eccezionali che, nelle precedenti situazioni, hanno portato la Corte costituzionale a ritenere giustificata la sanatoria; sarebbero incisi numerosi principi costituzionali, senza però che sia perseguito adeguatamente l'obiettivo della stessa disciplina impugnata;
8. l'art. 97 Cost., ed in particolare i principi di imparzialità dei pubblici poteri e di buon andamento dell'amministrazione, che sarebbero frustrati dalla inanità degli sforzi compiuti dalle amministrazioni locali al fine di reprimere l'abusivismo;
9. l'art. 9 e l'art. 117, terzo comma, Cost. (che sancisce la competenza regionale in tema di valorizzazione dei beni ambientali), nonché il “principio costituzionale di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati”, in quanto il valore costituzionale dell'ordinato assetto del territorio non potrebbe “essere scambiato con valori puramente finanziari”, come invece avviene nel caso del condono edilizio;

10. gli artt. 9, 32, 41 e 42 Cost., dal momento che la sanatoria prevista dalla disciplina impugnata inciderebbe negativamente nei confronti di valori costituzionali che tutti i livelli di governo e in particolare le regioni hanno il diritto-dovere di tutelare nella loro effettività, quali: i valori paesistico-ambientali, il valore della salute, il valore del corretto e ordinato svolgimento dell'attività imprenditoriale in materia edilizia, la tutela del diritto di proprietà (così i ricorsi della Regione Marche);
11. il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, nonché l'art. 2 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (*Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*), che tale principio recepisce, e il principio costituzionale che prescrive “la partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengano in materia di competenza concorrente”, desumibile dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*), dal momento che, in sede di adozione del decreto-legge, le autonomie regionali non sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni;
12. il giudicato costituzionale, ed in particolare le sentenze di questa Corte [n. 427 del 1995](#), [n. 416 del 1995](#), [n. 231 del 1993](#), [n. 369 del 1988](#) e [n. 302 del 1988](#), con cui sarebbe stato “attribuito al regime di sanatoria [...] carattere episodico e delimitato temporalmente”, pena la illegittimità costituzionale (così i ricorsi della Regione Campania);
13. l'art. 4, numero 12, e l'art. 8 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (*Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*), in riferimento all'autonomia legislativa e amministrativa della Regione nella materia urbanistica, in quanto le competenze regionali in detta materia potrebbero essere legittimamente vincolate solo dalla Costituzione, dai principi generali dell'ordinamento giuridico e dalle norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, tra le quali non potrebbe certo essere annoverata la previsione di un condono edilizio.

2. – Le ricorrenti hanno altresì proposto, in via subordinata, le seguenti specifiche censure:

14. il comma 26, lettera *a*), dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, nella parte in cui subordina la sanabilità alla legge regionale nel caso degli abusi minori in zone non vincolate, sottraendo viceversa alla decisione regionale gli abusi maggiori e gli abusi minori in zone vincolate, violerebbe i principi di egualianza e ragionevolezza, nonché gli artt. 117 e 118 Cost.;
15. il comma 25, “in quanto non eccetta dal condono gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato”, violerebbe il principio di ragionevolezza, poiché – una volta iniziato il procedimento sanzionatorio – il condono edilizio non porterebbe alcun vantaggio al pubblico interesse, né in termini di “uscita allo scoperto” di situazioni di illegalità, né in termini economici, poiché le sanzioni urbanistiche sono essenzialmente di carattere pecuniario;
16. i commi 3, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, lettere *b* e *c*), 37, 38, 40 e l'Allegato 1, in quanto con disciplina dettagliata ed autoapplicativa stabiliscono le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio, violerebbero l'art. 117 Cost., perché la competenza dello Stato a dettare norme non cedevoli non sarebbe giustificata, nel caso di specie, né da materie indicate dall'art. 117, secondo comma, né dall'attrazione di funzioni amministrative allo Stato in base all'art. 118;
17. i commi 25 e 35 violerebbero il principio di ragionevolezza, in quanto la disciplina del comma 25 estende il condono agli abusi compiuti sino a sei mesi prima dell'entrata in vigore del decreto-legge impugnato (mentre nel caso dei due precedenti condoni il termine

- era rispettivamente di un anno e di diciassette mesi) e ciò renderebbe particolarmente difficile distinguere le opere ultimate da quelle non ultimate, complicando notevolmente l'attività di vigilanza amministrativa; la disciplina risulterebbe collegata al disposto del comma 35, in forza del quale è sufficiente, ove l'opera abusiva non superi i 450 metri cubi, una autocertificazione per la prova dello “stato dei lavori”, consentendo così di far passare per già costruite opere in corso di costruzione o ancora da costruire;
18. il comma 25 violerebbe gli artt. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost., nella parte in cui prevede un limite di volume (750 metri cubi) per ogni singola richiesta di sanatoria, senza però precisare che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area;
  19. il comma 37 violerebbe il principio di ragionevolezza, dal momento che sarebbe “palese” il contrasto con tale principio di una norma che sana gli abusi in virtù del solo decorso del tempo con un meccanismo di “silenzio-assenso”, nonché gli artt. 9, 97, 117 e 118 Cost. (e gli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), perché renderebbe eventuale il controllo dei Comuni sull'ammissibilità delle domande di condono, ledendo altresì le competenze regionali in materia di governo del territorio;
  20. i commi da 14 a 20 ed il comma 24, che disciplinano la sanatoria degli abusi commessi sulle aree di proprietà statale, facendola dipendere unicamente dalla volontà e dalla decisione dello Stato proprietario, senza dare alcuna rilevanza a quanto in merito stabilito dal legislatore regionale, violerebbero l'art. 117 Cost., che affida alle Regioni la competenza a disciplinare l'ammissibilità urbanistica degli interventi anche sulle aree di proprietà dello Stato, nonché gli artt. 118 e 119, perché la decisione sulla ammissibilità della sanatoria viene riservata al soggetto proprietario dell'area, senza possibilità di contraddittorio con gli enti locali interessati e in assenza di una previa intesa con le Regioni;
  21. il comma 5, il quale affida al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti un ruolo di coordinamento per l'applicazione della normativa sul condono, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., perché non vi sarebbe alcuna esigenza unitaria in grado di giustificare l'attribuzione ad un organo statale di tale funzione, in una materia, come il “governo del territorio”, attribuita alla competenza regionale;
  22. il comma 6 violerebbe l'art. 118 Cost., perché in una materia regionale determinerebbe la avocazione di funzioni amministrative al centro senza prevedere, come richiesto dalla sentenza [n. 303 del 2003](#), l'intesa con la Regione interessata, nonché l'art. 119 Cost., il quale non ammette finanziamenti vincolati alla realizzazione di interventi scelti dal Ministro;
  23. i commi 9 e 10 violerebbero gli artt. 118 e 119 Cost. per ragioni analoghe a quelle appena richiamate.

3. – Le Regioni Campania, Marche, Toscana ed Emilia-Romagna (quest'ultima con atto separato, notificato il 9 febbraio 2004 e depositato il 10 febbraio 2004) chiedono inoltre l'applicazione dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), ritenendo sussistenti le condizioni ivi previste perché la Corte possa sospendere in via cautelare l'esecuzione della normativa impugnata.

4. – Le Regioni Lazio, Marche, Toscana, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Campania hanno impugnato l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, così come risultante dalla conversione in legge ad opera della legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), ed in particolare i commi: 1, 2, 3, 9, 14-23;

25, 26, 32-38; 41 e 42 (reg. ric. n. 6 del 2004); 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24-41 (reg. ric. n. 8 del 2004); 1, 3, 5, 14-20; 25-43; 49-*ter* (reg. ric. n. 10 del 2004); 1, 3, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, 37, 38, 40 e l’Allegato 1 (reg. ric. n. 11 del 2004); 1, 3, 4, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, 37, 38, 40 e l’Allegato 1 (reg. ric. n. 12 del 2004); 1, 2, 3, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, 37, 38, 40 e l’Allegato 1 (reg. ric. n. 13 del 2004); 1, 2, 3, 5, 14-20; 25-50 (reg. ric. n. 14 del 2004). Le Regioni Marche e Campania hanno impugnato anche l’art. 32 citato nel suo complesso.

Le ricorrenti ripropongono sostanzialmente le medesime censure già sollevate nei confronti dell’art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 nel testo originario, con le seguenti precisazioni e aggiunte.

L’art. 77 Cost. sarebbe violato anche dalla legge n. 326 del 2003, dal momento che la carenza dei requisiti costituzionalmente previsti per la decretazione d’urgenza si ripercuoterebbe, quale vizio *in procedendo*, anche nei confronti della legge di conversione.

La Regione Marche lamenta la violazione dell’art. 79 Cost., in quanto il provvedimento normativo impugnato costituirebbe, nella sostanza, una vera e propria amnistia, adottata senza percorrere le vie del procedimento aggravato previsto dalla citata disposizione costituzionale

L’art. 3 Cost. è invocato, nel ricorso della Regione Lazio, anche in quanto la disciplina impugnata violerebbe il principio di egualanza a causa della perdita di valore degli immobili dei cittadini rispettosi della legge conseguente alla immissione sul mercato di immobili abusivi, nonché dell’aumento della pressione fiscale a carico dei medesimi cittadini al fine di reperire le risorse finanziarie volte alla realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Sempre secondo la Regione Lazio, il principio di ragionevolezza, sancito dal medesimo art. 3 Cost., sarebbe violato anche perché dalla normativa risultante dalle modifiche operate in sede di conversione e derivante dalle abrogazioni disposte dalla legge finanziaria per il 2004, emergerebbe chiaramente che sarebbe rimasto soltanto il condono edilizio, mentre sarebbero stati abrogati i fondi per la riqualificazione urbanistica e ambientale, pur ritenuti evidentemente insufficienti dalle Regioni, ciò che renderebbe palese “la irragionevolezza e la scarsa attendibilità del meccanismo congegnato attraverso le varie disposizioni di cui all’art. 32, per realizzare finalità di reale e credibile intento di riqualificazione del territorio”; inoltre, la modifica dell’art. 32 della legge n. 47 del 1985 renderebbe applicabile il condono anche alla pratiche restate in evasione sotto l’egida di precedenti condoni, con il risultato di realizzare l’effetto di un «condono ‘open’».

Per quel che concerne le singole disposizioni contenute nell’art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, così come risultante dalla conversione ad opera della legge n. 326 del 2003, le Regioni ricorrenti ribadiscono le censure già proposte nei confronti del testo originario del decreto-legge, evidenziando, tuttavia, alcuni profili nuovi di impugnazione connessi con le modifiche normative introdotte dalla legge di conversione.

Il comma 25 dell’art. 32 viene censurato in quanto, prevedendo un limite massimo per la costruzione abusiva considerata nel suo complesso pari a 3000 metri cubi, violerebbe gli artt. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost., poiché non preciserebbe che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area; viene peraltro mantenuta ferma la censura rivolta al medesimo comma 25 nella versione originaria del d.l. n. 269 del 2003, in quanto gli emendamenti introdotti in sede di conversione opererebbero soltanto *pro futuro*.

Dei commi 9 e 10 si ribadisce il contrasto con l’art. 118 Cost., nonostante che il comma 9, nel testo risultante a seguito della conversione, preveda l’intesa con la Conferenza unificata, in

quanto risulterebbe comunque riconosciuta una priorità alle aree oggetto di programmi di riqualificazione approvati con decreto del Ministro dei lavori pubblici.

Nei ricorsi suddetti si propone, infine, censura avverso il comma 49-*ter*, introdotto in sede di conversione, il quale, determinando l'accentramento della competenza concernente le demolizioni in capo al prefetto, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.; ciò in quanto tale norma non esprimerebbe un principio fondamentale, né del resto sarebbe giustificabile in base ad esigenze unitarie, in quanto l'amministrazione statale non sarebbe adeguata allo svolgimento di tale funzione, non disponendo nemmeno dei dati per effettuare il controllo degli interventi edilizi.

5. – Le Regioni Campania, Marche, Toscana ed Emilia-Romagna chiedono inoltre, anche nei confronti dell'art. 32 come risultante dalle modifiche operate in sede di conversione, l'applicazione dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003, ritenendo sussistenti le condizioni ivi previste perché la Corte possa sospendere in via cautelare l'esecuzione della normativa impugnata.

6. – La Regione Basilicata ha impugnato, con un unico ricorso, l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, sia nel testo originario che nel testo risultante dalla legge di conversione, esponendo censure rivolte in generale nei confronti dell'intero art. 32, e sostanzialmente corrispondenti, nel merito, a quelle più sopra richiamate.

7. – La Regione Toscana, con il ricorso n. 10 del 2004, ha impugnato anche l'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito della legge di conversione n. 326 del 2003, mentre la Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2004, ha impugnato anche l'art. 21, nonché i commi 21 e 22 dell'art. 32. Tali ultime disposizioni, congiuntamente al comma 23, risultano impugnate altresì dalla Regione Campania, con entrambi i propri ricorsi (n. 76 del 2003 e n. 14 del 2004).

Per ragioni di omogeneità di materia, tali questioni di costituzionalità verranno trattate separatamente da quelle concernenti la disciplina del condono edilizio di cui all'art. 32 sollevate con i medesimi ricorsi e appena illustrate, per essere definite con distinte decisioni di questa Corte.

8. – In considerazione dell'identità della materia, nonché dei profili di illegittimità costituzionale fatti valere, i ricorsi, per la parte relativa all'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, sia nel testo originario, che in quello risultante dalla conversione ad opera della legge n. 326 del 2003, possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

9. – Con ordinanza letta nella pubblica udienza dell'11 maggio 2004 e allegata alla presente sentenza, sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati nel giudizio dai Comuni di Roma, Salerno, Ischia e Lacco Ameno, dal CODACONS e dal World Wide Fund for Nature (WWF) ONLUS.

10. – Deve essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso n. 6 del 2004, proposto dalla Regione Lazio, in quanto notificato al Presidente del Consiglio dei ministri presso l'Avvocatura generale dello Stato e non presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (cfr., da ultimo, la sentenza [n. 333 del 2000](#)).

11. – Il ricorso della Regione Basilicata si rivolge genericamente nei confronti dell'intero art. 32, pur motivando soltanto in relazione al condono edilizio. È possibile tuttavia – non essendo specificamente indicati i commi dell'articolo nei cui confronti vengono rivolte le doglianze – interpretare il ricorso come rivolto esclusivamente nei confronti delle disposizioni che disciplinano

il condono edilizio (cfr., ad esempio, sentenza [n. 15 del 2004](#)). Analogamente è da dirsi in relazione ai ricorsi delle Regioni Marche e Campania, nella parte in cui si rivolgono all'art. 32 nella sua interezza.

12. – Inammissibili, invece, devono essere ritenute le censure rivolte dalla Regione Campania specificamente nei confronti dei commi 44, 45, 46, 47, 48, 49 e 50 del d.l. n. 269 del 2003 e dei medesimi commi, nonché dei commi 49-*bis* e 49-*quater*, del testo dell'art. 32 convertito dalla legge n. 326 del 2003, in quanto non sorrette da alcuna delle argomentazioni in diritto rinvenibili nei ricorsi. Ciò a prescindere dal fatto che la medesima Regione Campania, nel ricorso n. 14 del 2004 avverso il testo del decreto-legge così come convertito in legge dalla legge n. 326 del 2003, impugna erroneamente i commi 48 e 49, soppressi in sede di conversione in legge.

Ancora, va esclusa l'ammissibilità delle censure sollevate dalla Regione Marche, con i ricorsi n. 81 del 2003 e n. 8 del 2004, in relazione ai parametri costituiti dagli artt. 32, 41 e 42 Cost., in quanto non viene fornita alcuna motivazione autonoma rispetto agli altri profili di doglianze.

Del pari inammissibile è la censura proposta dalla Regione Campania, con i ricorsi n. 76 del 2003 e n. 14 del 2004, in riferimento al parametro dell'art. 114 Cost., anch'essa non motivata in alcun modo.

Il rilievo di incostituzionalità di cui alla sopra indicata lettera h) – fondato sulla violazione dell'art. 97 Cost., in quanto i principi di imparzialità dei pubblici poteri e di buon andamento dell'amministrazione sarebbero frustrati dalla inanità degli sforzi compiuti dalle amministrazioni locali al fine di reprimere l'abusivismo – deve invece essere dichiarato inammissibile perché eccessivamente generico.

Quanto alla censura concernente il comma 10 dell'art. 32, formulata in entrambi i ricorsi della Regione Marche e nel ricorso della Regione Toscana avverso il testo del d.l. n. 269 del 2003, ne va dichiarata l'inammissibilità con riferimento al ricorso n. 8 del 2004 della Regione Marche per carenza di qualunque autonoma motivazione, mentre le modifiche apportate dalla legge di conversione debbono ritenersi satisfattive delle doglianze prospettate delle ricorrenti in relazione al testo originario del decreto-legge, consentendo – in assenza di un'attuazione *medio tempore* della norma impugnata – di dichiarare la cessazione della materia del contendere (cfr., da ultimo, ordinanza [n. 137 del 2004](#)).

13. – Numerose tra le questioni proposte dalle Regioni ricorrenti fanno riferimento a parametri differenti da quelli specificamente concernenti il riparto di competenze tra le stesse e lo Stato. Non possono essere ritenute ammissibili le censure relative ad aspetti che non siano potenzialmente idonei “a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o Province autonome ricorrenti” (sentenza [n. 303 del 2003](#); cfr., inoltre, le sentenze [n. 353 del 2001](#), [n. 503 del 2000](#), [n. 408 del 1998](#), [n. 87 del 1996](#)). Alla luce di tale criterio deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione di cui alla sopra indicata lettera f), secondo la quale la disciplina impugnata violerebbe l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di egualianza, perché discriminerebbe tra cittadini rispettosi della legalità e cittadini che non lo siano, in sfavore dei primi. È del tutto evidente, infatti, che tale vizio non sarebbe in grado di incidere in alcun modo sulla sfera di autonomia delle ricorrenti. Per le medesime ragioni è inammissibile anche la censura di cui alla sopra indicata lettera e), secondo la quale la disciplina impugnata violerebbe l'art. 25 Cost. e, in particolare, i principi di legalità, tassatività e certezza delle norme penali.

14. – Vanno disattese, invece, le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura dello Stato nei confronti delle censure di cui alle sopra indicate lettere d) e t), secondo le quali le

Regioni non sarebbero legittimate a ricorrere avverso la disciplina impugnata, in quanto pretenderebbero di far valere competenze non solo proprie, ma anche degli enti locali.

Infatti, la stretta connessione, in particolare in materia urbanistica e in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali. Ciò al di là del fatto che il nuovo quarto comma dell'art. 123 Cost. ha configurato il Consiglio delle autonomie locali come organo necessario della Regione e che l'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (così come sostituito dall'art. 9, comma 2, della legge n. 131 del 2003), ha attribuito proprio a tale organo un potere di proposta alla Giunta regionale relativo al promovimento dei giudizi di legittimità costituzionale in via diretta contro le leggi dello Stato.

15. – Nel periodo intercorrente tra l'approvazione della legge di conversione n. 326 del 2003 e la proposizione dei ricorsi nei confronti di quest'ultima, è intervenuta la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), che ha abrogato i commi 6, 9 e 24 dell'art. 32 in questione. Tale sopravvenienza normativa, in considerazione del tenore delle censure rivolte avverso le disposizioni menzionate, deve essere ritenuta satisfattiva delle pretese regionali. Conseguentemente, anche alla luce della evidente inattuazione *medio tempore* di tali disposizioni, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere riguardo alle predette censure.

16. – A questo punto è possibile passare ad esaminare i profili di merito delle rimanenti censure prospettate dalle Regioni ricorrenti, tenendo conto che i riferimenti che si faranno di seguito alle disposizioni oggetto del giudizio devono intendersi relativi, salvo diversa esplicita indicazione, al testo dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 quale convertito in legge dalla legge n. 326 del 2003.

17. – In via preliminare appare opportuno evidenziare alcune caratteristiche generali di questo nuovo condono edilizio.

Malgrado la titolazione dell'art. 32 sia “*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 delle aree demaniali*” , l'oggetto fondamentale di tale disposizione è la previsione e la disciplina di un nuovo condono edilizio esteso all'intero territorio nazionale, di carattere temporaneo ed eccezionale rispetto all'istituto a carattere generale e permanente del “permesso di costruire in sanatoria”, disciplinato dagli artt. 36 e 45 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*), ancorato a presupposti in parte diversi e comunque sottoposto a condizioni assai più restrittive.

Si tratta, peraltro, di un condono che si ricollega sotto molteplici aspetti ai precedenti condoni edilizi che si sono succeduti dall'inizio degli anni ottanta: ciò è reso del tutto palese dai molteplici rinvii contenuti nell'art. 32 alle norme concernenti i precedenti condoni, ma soprattutto dal comma 25 dell'art. 32, il quale espressamente rinvia alle disposizioni dei “capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni”, disponendo che tale normativa, come ulteriormente modificata dal medesimo art. 32, si applica “alle opere abusive” cui la nuova legislazione appunto si riferisce. Attraverso questa tecnica normativa, consistente nel rinvio alle disposizioni dell'istituto del condono edilizio come configurato in precedenza, si ha una esplicita saldatura fra il nuovo condono ed il testo risultante dai due precedenti condoni edilizi di tipo straordinario, cui si apportano solo alcune limitate innovazioni.

Resta, in particolare, la caratteristica fondamentale di mantenere collegato il condono penale con la sanatoria amministrativa: l'integrale pagamento dell'oblazione, oltre a costituire il presupposto per l'estinzione dei reati edilizi, estingue anche i relativi procedimenti di esecuzione delle sanzioni amministrative (cfr. art. 38, secondo comma, della legge n. 47 del 1985) e costituisce uno dei requisiti per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria (commi 32 e 37 dell'art. 32 in questione); ancora, l'oblazione interamente corrisposta costituisce condizione perché la sanatoria renda inapplicabili le sanzioni amministrative, "ivi comprese le pene pecuniarie e le sovrattasse previste per le violazioni delle disposizioni in materia di imposte sui redditi relativamente ai fabbricati abusivamente eseguiti" (cfr. art. 38, quarto comma, della legge n. 47 del 1985).

Ciò non esclude, peraltro, che – ove sia stata effettuata l'oblazione – pur in presenza di diniego di sanatoria, si estinguano i reati edilizi e le sanzioni amministrative consistenti nel pagamento di una somma di denaro siano "ridotte in misura corrispondente all'oblazione versata" (art. 39 della legge n. 47 del 1985).

Rispetto ai precedenti, l'attuale condono risulta per alcuni profili più ristretto, dal momento che il comma 25, relativamente alle nuove costruzioni residenziali, pone un limite complessivo di 3.000 metri cubi ai volumi sanabili, e definisce analiticamente le tipologie di abusi condonabili (comma 26 e Allegato 1), introducendo altresì alcuni nuovi limiti all'applicabilità del condono (comma 27), che si aggiungono a quanto previsto negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985. A fianco di tali previsioni, viene disciplinata analiticamente la possibilità di sanare opere abusive edificate su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale o su aree gravate da diritti di uso civico (commi da 14 a 20).

Il richiamo all'intero capo IV della legge n. 47 del 1985 rende applicabile anche al presente condono la sospensione dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali disposta dall'art. 44 della legge n. 47 del 1985, con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto e fino alla scadenza dei termini fissati per la presentazione delle domande di sanatoria [stabilito, come è noto, originariamente al 31 marzo 2004, quindi differito al 31 luglio 2004 dal decreto-legge 31 marzo 2004, n. 82 (*Proroga di termini in materia edilizia*), convertito in legge ad opera della legge 28 maggio 2004 n. 141 (*Conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2004, n. 82, recante proroga di termini in materia edilizia*)].

La regolare e tempestiva presentazione di tale domanda al Comune competente, nonché il versamento dell'oblazione, "sospende il procedimento penale e quello per le sanzioni amministrative" (art. 38, primo comma, della legge n. 47 del 1985).

Il titolo abilitativo è rilasciato dal Comune, ove non vi siano motivi ostativi (art. 35 della legge n. 47 del 1985), ma il comma 37 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 dispone che il decorso di 24 mesi dalla consegna della documentazione, senza che l'amministrazione abbia adottato un provvedimento negativo, integra un'ipotesi di silenzio-assenso, che equivale al rilascio del titolo abilitativo in sanatoria.

Da notare, infine, che permane l'atipicità dell'oblazione delineata da questa legislazione (e destinata all'erario statale, ai sensi dell'art. 34, primo comma, della legge n. 47 del 1985), che differisce sotto più profili dall'istituto disciplinato in generale dagli artt. 162 e 162-bis del codice penale, e la cui quantificazione è determinata o forfetariamente o in misura rapportata alla tipologia dell'abuso, alla qualità degli immobili e alla superficie della costruzione abusivamente realizzata (si veda, al riguardo, la sentenza [n. 369 del 1988](#)).

Quanto al ruolo riconosciuto in questa legislazione alle autonomie territoriali, i Comuni, principali titolari dei poteri pianificatori in materia urbanistica nonché dei poteri gestionali, ivi compreso – come accennato – il “permesso di costruire in sanatoria”, sono tenuti da questa legislazione a rilasciare il titolo abilitativo in sanatoria (artt. 31 e 35, quattordicesimo comma, della legge n. 47 del 1985), anche per le opere edilizie contrastanti con i loro atti di pianificazione. A seguito della sanatoria sono altresì vincolati a rilasciare “il certificato di abitabilità o agibilità anche in deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari, qualora le opere sanate non contrastino con le disposizioni vigenti in materia di sicurezza statica” (art. 35, diciottesimo comma, della legge n. 47 del 1985).

Tutto ciò comporta, come già ricordato, prima la sospensione del procedimento relativo alle sanzioni amministrative, poi l'estinzione dei relativi procedimenti di esecuzione, e infine, ove si giunga al rilascio del titolo in sanatoria, la loro inapplicabilità. Al tempo stesso, questo condono straordinario di fatto esclude, o comunque limita fortemente, la possibilità per i Comuni di rilasciare l'ordinario “permesso di costruire in sanatoria”.

Per quel che concerne i maggiori costi che le amministrazioni comunali devono affrontare, sia per lo svolgimento delle procedure amministrative sia per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e in genere per gli interventi di riqualificazione delle aree interessate dalle opere abusive, l'art. 32 prevede il ricorso a quattro diverse forme di introiti. La legge regionale può disporre un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura indicata dallo stesso art. 32 (Tabella C dell'Allegato 1) “ai fini della attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio”, nonché per l'effettuazione di controlli periodici del territorio (comma 33). La legge regionale, ancora, può incrementare “fino al massimo del 100 per cento” gli oneri di concessione relativi alle opere abusive oggetto di sanatoria (comma 34). La stessa amministrazione comunale può aumentare fino ad un massimo del 10 per cento i diritti ed oneri ordinariamente previsti per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi “da utilizzare con le modalità di cui all'articolo 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662” (comma 40). Infine, il Ministero dell'economia attribuisce ai Comuni il 50 per cento delle somme riscosse a conguaglio dell'oblazione, “al fine di incentivare la definizione delle domande di sanatoria” (comma 41).

La nuova normativa sul condono, peraltro, prevede direttamente (al comma 38, che rinvia all'Allegato 1) la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, la cui determinazione è, invece, di competenza del Comune e della legge regionale (cfr. art. 37 della legge n. 47 del 1985, nonché art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001).

Quanto alle Regioni, malgrado l'intervenuto accrescimento dei loro poteri in conseguenza della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 riserva loro ambiti di intervento assai ristretti ed entro termini molto esigui. Infatti, la normativa oggetto del presente giudizio prevede che le Regioni mediante leggi possano intervenire solo in questi limiti: per i soli illeciti relativi ad opere di restauro e risanamento conservativo o ad opere di manutenzione straordinaria realizzate in aree non soggette ai vincoli di cui all'art. 32 della legge n. 47 del 1985, come modificato dal comma 43 dell'impugnato art. 32, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della disciplina qui esaminata, la Regione, con propria legge, può determinare “la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio” (comma 26, lettera b); entro i medesimi sessanta giorni, possono anche essere emanate “norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria” (comma 33); inoltre, nello stesso termine, può essere previsto, tra l'altro, “un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C” (comma 33); ancora, è possibile aumentare “gli oneri di concessione relativi alle opere abusive oggetto di

sanatoria [...] fino al massimo del 100 per cento”, nonché individuare modalità di attuazione della norma secondo cui chi esegua in tutto o in parte le opere di urbanizzazione primaria o secondaria può detrarre dall’importo complessivo degli oneri concessori quanto già versato a titolo di anticipazione (comma 34); infine, si può prevedere l’obbligo di allegare alla domanda di definizione dell’illecito ulteriore documentazione rispetto a quella già determinata dalla legge statale (comma 35, lettera c).

18. – La pluralità ed eterogeneità dei profili di costituzionalità sollevati dalle ricorrenti rende opportuno esaminare, in via prioritaria, le censure mosse nei confronti dell’intero istituto disciplinato dall’art. 32 oggetto del presente giudizio e delle sue caratteristiche complessive. A tale riguardo, è ovviamente preliminare l’analisi dei rilievi di costituzionalità relativi alla fonte utilizzata.

Le Regioni ricorrenti hanno anzitutto impugnato l’art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 per asserito contrasto con l’art. 77 Cost., sia per carenza dei presupposti di necessità e urgenza, sia per la disomogeneità del contenuto del decreto-legge, sia, infine, perché il decreto-legge sarebbe inidoneo a porre i principi fondamentali di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, le ricorrenti hanno negato la legittimità costituzionale della conversione in legge dell’art. 32 ad opera della legge n. 326 del 2003, in quanto i vizi del decreto-legge si ripercuoterebbero come vizi *in procedendo* sulla stessa legge di conversione.

Le questioni non sono fondate.

Per ciò che riguarda in particolare l’art. 32 nel testo originario del decreto-legge n. 269 del 2003, non può negarsi che la delicata materia del condono edilizio potrebbe meritare una più meditata elaborazione tramite l’ordinario procedimento di formazione delle leggi; al tempo stesso, peraltro, potrebbero essere addotti per questo particolare istituto anche alcuni specifici motivi per un’immediata adozione ed entrata in vigore del testo normativo, destinato ad avere – come prima esposto – efficacia sulle procedure giurisdizionali ed amministrative in corso, ma soprattutto per evitare o ridurre spinte alla modifica del disegno di legge sotto la pressione di interessi favorevoli a nuove opere abusive.

Se a ciò si aggiunge che in questo caso sembra aver pure pesato – seppur opinabilmente – la necessità di inserire questo provvedimento in un assai più ampio decreto-legge intitolato “*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici*”, non può negarsi che ci si trovi in un contesto nel quale la Corte costituzionale non può rilevare un caso di “evidente mancanza” dei presupposti di necessità e di urgenza prescritti dal secondo comma dell’art. 77 Cost., secondo la sua ormai consolidata giurisprudenza in materia (fra le molte, cfr. da ultimo la sentenza n. 341 del 2003 e la sentenza n. 6 del 2004).

Quanto poi alla presunta carenza di omogeneità dell’oggetto del decreto-legge, è sufficiente rilevare che non si tratta di requisito costituzionalmente imposto (seppur opportunamente previsto dal comma 3 dell’art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante “*Disciplina dell’attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*”).

In ordine alla pretesa secondo la quale il decreto-legge sarebbe una fonte strutturalmente inidonea alla posizione di principi fondamentali, deve essere osservato che questa Corte ha già più volte chiarito che “un decreto-legge può di per sé costituire legittimo esercizio dei poteri legislativi che la Costituzione affida alla competenza statale, ivi compresa anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost.” (sentenza n. 6 del 2004).

Tali considerazioni, peraltro, valgono anche ad escludere la lamentata violazione dell'art. 77 Cost. da parte della legge di conversione, senza che occorra in questa sede prendere in esame la possibilità secondo la quale i vizi del decreto-legge relativi alla carenza dei presupposti costituzionali per la sua adozione si riverberino anche su quest'ultima quali vizi *in procedendo* (sul punto, cfr. comunque le sentenze n. 341 del 2003, n. 29 e n. 16 del 2002, n. 398 del 1998 e n. 330 del 1996).

19. – La Regione Marche, nel ricorso contro l'art. 32 convertito dalla legge n. 326 del 2003, ha sollevato anche la questione di legittimità costituzionale dell'intero istituto del condono in riferimento alla presunta lesione dell'art. 79 Cost., così riproponendo una tesi che già più volte in passato era stata sostenuta in atti introduttivi di giudizi di legittimità costituzionale. In base a tale ricostruzione, il condono costituirebbe in realtà un tipo di amnistia impropria, che quindi andrebbe prevista e disciplinata solo tramite una legge conforme alle rigide prescrizioni di cui all'art. 79 Cost.

La questione non è fondata.

L'assoluta mancanza di nuove argomentazioni a sostegno del rilievo di costituzionalità sollevato, rispetto a quelle già in passato affrontate da questa Corte, induce a confermare gli esiti della precedente giurisprudenza: se nella sentenza n. 369 del 1988 si era negata la natura di amnistia impropria al condono, a causa della “complessa fattispecie estintiva” del reato, che “viene ad essere [...] almeno di regola, costitutiva (di effetti amministrativi) ed estintiva (di effetti penali)”, e nella quale la non punibilità si produce “soltanto a seguito delle manifestazioni di concrete volontà degli interessati e dell'autorità amministrativa”, nella sentenza n. 427 del 1995 – adottata dopo la modificazione dell'art. 79 Cost. ad opera della legge costituzionale 6 marzo 1992 n. 1 (*Revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto*) – questa tesi è stata esplicitamente confermata, sottolineandosi inoltre come esistano nell'ordinamento casi di altre leggi determinanti “lo stesso effetto estintivo del reato prodotto dal condono edilizio”.

D'altra parte – come in precedenza evidenziato – l'attuale testo dell'art. 45 del d.P.R. n. 380 del 2001 prevede un analogo effetto estintivo del reato a seguito del rilascio del permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell'art. 36 del medesimo d.P.R.

20. – In relazione alle censure di ordine sostanziale che le ricorrenti muovono nei confronti dell'intero istituto disciplinato nelle disposizioni impugnate, nonostante alcune di esse si rivolgano a contestare la stessa ammissibilità di un condono edilizio, è opportuno prendere in esame anzitutto i rilievi fondati sulla lamentata violazione del sistema costituzionale delle competenze, dal momento che tutte le Regioni ricorrenti contestano primariamente la legittimità costituzionale dell'art. 32 sulle base delle proprie attribuzioni costituzionali in tema di edilizia, di urbanistica o di governo del territorio: se le Regioni ad autonomia ordinaria lo fanno in riferimento ai commi terzo o quarto dell'art. 117 e all'art. 118 Cost., la Regione Friuli-Venezia Giulia lo fa in riferimento all'art. 4, numero 12, e all'art. 8 della legge costituzionale n. 1 del 1963 (*Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*).

Solo la Regione Campania e la Regione Marche sostengono la tesi secondo la quale il condono edilizio inciderebbe in una materia di competenza residuale delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. (l'edilizia o l'urbanistica), mentre tutte le Regioni ad autonomia ordinaria ritengono che, ove la disciplina oggetto del presente giudizio dovesse essere collocata nell'ambito di una materia affidata alla competenza concorrente di Stato e Regioni (nel caso di specie, “governo del territorio”), comunque contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei limiti posti da tale disposizione al legislatore statale. Ciò, innanzi tutto, in quanto l'art. 32 detterebbe una normativa di dettaglio, per di più intrinsecamente non cedevole; in secondo luogo, a

causa della circostanza secondo la quale la stessa idea di condono edilizio, in quanto disciplina eccezionale, non sarebbe idonea ad essere qualificata quale principio fondamentale della materia.

Inoltre, si sostiene che, anche non contestandosi il pieno ed esclusivo potere del legislatore statale in materia penale, che lo abilita ad escludere la punibilità di determinate condotte, sarebbe inammissibile che la legge statale incida contestualmente sulla sanzionabilità amministrativa degli illeciti edilizi, che invece spetta all'autonomia regionale in quanto relativa alla disciplina del “governo del territorio”.

La Regione Friuli-Venezia Giulia sostiene che, disponendo essa di competenza legislativa primaria in materia di urbanistica, l'autonomia regionale in tale ambito potrebbe essere legittimamente vincolata esclusivamente dalla Costituzione, dai principi generali dell'ordinamento giuridico e dalle norme fondamentali delle leggi di grande riforma economico-sociale, tra le quali non potrebbe essere annoverata la previsione di un condono edilizio quale disciplinato dall'art. 32 anche sul versante della disciplina urbanistica.

A loro volta, alcune Regioni ad autonomia ordinaria (la Regione Campania, la Regione Marche e la Regione Toscana) evidenziano che alcune parti significative della disciplina del condono di cui all'art. 32 contrasterebbero con il nuovo art. 118 Cost., specie in riferimento al radicale svuotamento del principio di sussidiarietà che deriverebbe dalla disciplina impugnata in un ambito caratterizzato sia da funzioni indubbiamente proprie delle regioni, che da un'area di tradizionale titolarità di funzioni di gestione amministrativa da parte dei Comuni. Né, certo, la natura delle funzioni amministrative di gestione in materia urbanistica 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.

I suddetti rilievi appaiono in parte fondati, secondo quanto meglio di seguito specificato.

Il condono edilizio di tipo straordinario, quale finora configurato nella nostra legislazione, appare essenzialmente caratterizzato dalla volontà dello Stato di intervenire in via straordinaria sul piano della esenzione dalla sanzionabilità penale nei riguardi dei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedano il condono tramite i Comuni direttamente interessati, assumendosi l'onere del versamento della relativa oblazione e dei costi connessi all'eventuale rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, appositamente previsto da questa legislazione.

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 [recte: ordinanza, n.d.r. Consulta Online] n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 [ordinanza, n.d.r. Consulta Online] e n. 167 del 1989). Peraltra, 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.

Al tempo stesso rileva la parallela sanatoria amministrativa, anche attraverso la previsione da parte del legislatore statale di uno straordinario titolo abilitativo edilizio, a causa dell'evidente

interesse di coloro che abbiano edificato illegalmente ad un condono su entrambi i versanti, quello penale e quello amministrativo; ma sul piano della sanatoria amministrativa i vincoli che legittimamente possono imporsi all'autonomia legislativa delle Regioni, ordinarie e speciali, non possono che essere quelli ammissibili sulla base rispettivamente delle disposizioni contenute nel nuovo art. 117 Cost. e degli statuti speciali.

Per ciò che riguarda l'art. 117 Cost., la giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito (cfr. le sentenze n. 303 e n. 362 del 2003) che nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di "governo del territorio". E se è vero che la normativa sul condono edilizio di cui all'impugnato art. 32 certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, è altresì innegabile che essa non si esaurisce in tali ambiti specifici ma coinvolge l'intera e ben più ampia disciplina del "governo del territorio" – che già questa Corte ha ritenuto comprensiva, in linea di principio, di "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività" (cfr. sentenza n. 307 del 2003) – ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio. Se poi si considera anche l'indubbio collegamento della disciplina con la materia della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali", appare evidente che alle Regioni è oggi riconosciuta al riguardo una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost.; ciò – è bene ricordarlo – mentre le potestà legislative dello Stato di tipo esclusivo, di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., sono state consapevolmente inserite entro un elenco conchiuso.

Inoltre, nel nuovo art. 118 Cost. per la prima volta si è stabilito che, in virtù del principio di sussidiarietà garantito in una disposizione costituzionale, i Comuni sono normalmente titolari delle funzioni di gestione amministrativa, riconoscendosi inoltre che "i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie". A sua volta, il quarto comma del nuovo art. 119 Cost. per la prima volta afferma che le normali entrate dei Comuni devono consentire "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Tutto ciò implica necessariamente che, in riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inherente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, ivi compresa – come già affermato in precedenza – la collaborazione al procedimento delle amministrazioni comunali), solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (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). Per tutti i restanti profili 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.

Al tempo stesso, se i Comuni possono, nei limiti della legge, provvedere a sanare sul piano amministrativo gli illeciti edilizi, viene in evidente rilievo l'inammissibilità di una legislazione statale che determini anche la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento ai Comuni; d'altronde, l'ordinaria disciplina vigente attribuisce il potere di determinare l'ammontare degli oneri concessori agli stessi Comuni, sulla base della legge regionale (art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001).

Per ciò che riguarda le Regioni ad autonomia particolare, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, lo spazio di intervento affidato al legislatore

regionale appare maggiore, perché in questo caso possono operare solo il limite della “materia penale” (comprensivo delle connesse fasi procedurali) e quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di “grande riforma” (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili), mentre spetta al legislatore regionale la eventuale indicazione di ulteriori limiti al condono, derivanti dalla sua legislazione sulla gestione del territorio: d’altra parte, su questo piano esiste il precedente costituito dalla sentenza di questa Corte n. 418 del 1995, pronunciata appunto in relazione al rapporto tra le competenze statali relative al condono edilizio del 1994 e le competenze della Provincia autonoma di Trento, dotata in materia di potestà legislativa primaria.

È significativo che questa stessa sentenza prendesse positivamente atto dell’avvenuta adozione, nelle more del giudizio, della legge della Provincia autonoma di Trento 18 aprile 1995, n. 5 (*Definizione agevolata delle violazioni edilizie – condono edilizio*), che, determinando “disposizioni di coordinamento per l’applicazione nel territorio nella Provincia delle norme contenute nell’articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724”, subordinava la sanabilità amministrativa delle opere abusive anche al rispetto di tutta una serie di vincoli determinati dalla legislazione provinciale (cfr., in particolare, gli artt. 1 e 8), da accertare tramite speciali procedimenti dell’amministrazione provinciale, con esiti vincolanti per le amministrazioni comunali (cfr. gli artt. 5, 6 e 7).

Questa legislazione conferma, in una particolare realtà territoriale, quella che è una più generale caratteristica della legislazione sul condono, nella quale normalmente quest’ultimo ha effetti sia sul piano penale che sul piano delle sanzioni amministrative, ma che non esclude la possibilità che le procedure finalizzate al conseguimento dell’esenzione 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”.

D’altra parte, anche l’art. 32 impugnato prevede, al comma 36, i presupposti per il verificarsi dell’effetto estintivo penale, mentre i diversi presupposti per il conseguimento del titolo abilitativo in sanatoria sono regolati dal comma 37, così confermando che i due effetti possono essere indipendenti l’uno dall’altro, dal momento che l’effetto penale si produce a prescindere dall’intervenuta concessione della sanatoria amministrativa e anche se la sanatoria amministrativa non possa essere concessa.

21. – L’insieme delle considerazioni fin qui sviluppate induce a ritenere alcune parti della nuova disciplina del condono edilizio contenuta nell’art. 32 impugnato contrastanti con gli artt. 117 e 118 Cost., per ciò che riguarda le Regioni ad autonomia ordinaria, nonché con gli artt. 4, numero 12, e 8 della legge costituzionale n. 1 del 1963, per ciò che riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia: ciò perché questa norma, in particolare, comprime l’autonomia legislativa delle Regioni, impedendo loro di fare scelte diverse da quelle del legislatore nazionale, ancorché nell’ambito dei principi legislativi da questo determinati.

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 fondamentali sul governo del territorio, inducono questa 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 (il comma 3 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”), escludono il legislatore regionale da ambiti materiali che invece ad esso spettano, sulla base delle disposizioni costituzionali e statutarie.

Il riconoscimento in capo alle regioni di adeguati poteri legislativi, da esercitare entro termini congrui, rafforza indirettamente anche il ruolo dei Comuni, dal momento che indubbiamente questi possono influire sul procedimento legislativo regionale in materia, sia informalmente sia, in particolare, usufruendo dei vari strumenti di partecipazione previsti dagli statuti e dalla legislazione delle Regioni (in anticipazione o in attuazione di quanto ora previsto dal nuovo quarto comma dell’art. 123 Cost.).

Alla stregua di quanto sopra detto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo anzitutto il comma 26 dell’art. 32, nella parte in cui non prevede 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 del d.l. n. 269 del 2003.

Analoga dichiarazione di illegittimità costituzionale va pronunciata per il comma 25 dell’art. 32, 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.

In terzo luogo, i possibili diversi limiti opponibili dalla legge regionale non possono non riguardare anche quelle opere situate nel territorio regionale cui i commi 14 e seguenti dell’art. 32 rendono applicabile il condono, malgrado si tratti di beni che insistono su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale: da ciò la dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 14, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 si applichi anche a questa categoria particolare di opere.

In quarto luogo, 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 – connesso alla previsione di cui alla lettera *b*) del comma 26 – entro il quale le Regioni dovrebbero esercitare il loro potere normativo; da ciò la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’inciso “entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto” e la necessità che esso sia sostituito con il rinvio esplicito alla legge regionale di cui al comma 26.

In quinto luogo, 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.

In sesto luogo, va dichiarata l’illegittimità costituzionale del comma 38, nella parte in cui prevede che sia l’Allegato 1 dello stesso d.l. n. 269 del 2003, anziché la legge regionale di cui al comma 26, a determinare la misura dell’anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento; conseguentemente, è da dichiarare costituzionalmente illegittimo lo stesso Allegato 1, nelle parti in cui determina la misura dell’anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento.

In settimo luogo, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 impugnato, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi ad opera del legislatore statale.

Infatti, il necessario riconoscimento del ruolo legislativo delle regioni nella attuazione della legislazione sul condono edilizio straordinario esige, ai fini dell'operatività della normativa in esame, 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. Il legislatore nazionale dovrà inoltre provvedere a ridefinire i termini previsti, per gli interessati, nei commi 15 e 32 dell'art. 32, nonché nell'Allegato 1 al d.l. n. 269 del 2003, convertito in legge ad opera della legge n. 326 del 2003, di recente già prorogati dal d.l. n. 82 del 2004, convertito dalla legge n. 141 del 2004 (ciò ovviamente facendo salve le domande già presentate). È peraltro evidente 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.

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 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).

Le suddette considerazioni assorbono i rilievi mossi contro i commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 32.

22. – Le conclusioni appena raggiunte circa la parziale illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate per violazione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle autonomie regionali non possono non influire sulla valutazione delle ulteriori e più generali censure di ordine sostanziale proposte dalle Regioni ricorrenti.

23. – Alcune delle Regioni ricorrenti contestano la complessiva legittimità costituzionale della nuova legislazione sul condono edilizio poiché opererebbe un illegittimo bilanciamento fra valori costituzionali primari ed altri interessi pubblici: in particolare, si sacrificherebbe irrimediabilmente la tutela dei beni ambientali e paesaggistici di cui al secondo comma dell'art. 9 Cost., così violando anche l'art. 117, terzo comma, Cost., che affida alla competenza regionale la valorizzazione dei beni ambientali. La giurisprudenza costituzionale avrebbe elaborato un “principio costituzionale di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati”; conseguentemente, il valore costituzionale di un ordinato assetto del territorio non potrebbe “essere scambiato con valori puramente finanziari”, come invece avverrebbe nel caso della sanatoria edilizia.

La questione non è fondata.

Non v'è dubbio che gli interessi coinvolti nel condono edilizio, in particolare quelli relativi alla tutela del paesaggio come “forma del territorio e dell'ambiente”, siano stati ripetutamente qualificati da questa Corte come “valori costituzionali primari” (cfr., tra le molte, le sentenze n. 151

del 1986, n. 359 e n. 94 del 1985); primarietà che la stessa giurisprudenza costituzionale ha esplicitamente definito come “insuscettibilità di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici” (in questi termini, v. sentenza n. 151 del 1986). Tale affermazione rende evidente che questa “primarietà” non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la “primarietà” degli interessi che assurgono alla qualifica di “valori costituzionali” non può che implicare l’esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all’interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative.

Il bilanciamento che nel caso di specie verrebbe in considerazione, secondo le ricorrenti, è quello tra i valori tutelati in base all’art. 9 Cost. e le esigenze di finanza pubblica; a questo proposito, però, le Regioni ritengono che nella disciplina impugnata si opererebbe una totale e definitiva compromissione dell’interesse paesistico-ambientale: ciò in quanto uno dei due interessi (quello relativo alla tutela dell’ambiente, del paesaggio e del territorio) apparirebbe, a differenza dell’altro, sacrificato in via del tutto definitiva (e ciò a differenza di altri condoni, come quello fiscale, che pure comportano effetti di clemenza penale).

In realtà, questa Corte, nella sua copiosa giurisprudenza in tema di condono edilizio, ha più volte riconosciuto – in particolare nella sentenza n. 85 del 1998 – come in un settore del genere vengano in rilievo una pluralità di interessi pubblici, che devono necessariamente trovare un punto di equilibrio, poiché il fine di questa legislazione è quello di realizzare un contemperamento dei valori in gioco: quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell’iniziativa economica privata all’utilità sociale, della funzione sociale della proprietà da una parte, e quelli, pure di fondamentale rilevanza sul piano della dignità umana, dell’abitazione e del lavoro, dall’altra (sentenze n. 302 del 1996 e n. 427 del 1995).

Alla luce di tali considerazioni, la disciplina del condono edilizio di cui all’art. 32 impugnato, come risultante dalle già argomentate dichiarazioni di illegittimità costituzionale parziale (che ne determinano, tra l’altro, la sostanziale discontinuità rispetto ai precedenti condoni del 1985 e del 1994), non appare, allo stato attuale, in contrasto con la primarietà dei valori sanciti nell’art. 9 Cost. È infatti evidente che la tutela di un fondamentale valore costituzionale sarà tanto più effettiva quanto più risulti garantito che tutti i soggetti istituzionali cui la Costituzione affida poteri legislativi ed amministrativi siano chiamati a contribuire al bilanciamento dei diversi valori in gioco. E il doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo – all’interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell’ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi.

24. – Non pochi rilievi di costituzionalità sollevati dalle Regioni concernono la violazione dell’art. 3 Cost., sotto il profilo della pretesa irragionevolezza del nuovo condono edilizio, in relazione ad una serie di elementi convergenti, essenzialmente caratterizzati dalla mancata considerazione, da parte del legislatore statale, dei mutamenti che si sono prodotti nel periodo più recente nella legislazione e nella gestione urbanistica. In sostanza, la attuale disciplina in tema di condono edilizio si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, poiché mancherebbero del tutto quelle circostanze eccezionali che, nelle precedenti situazioni, avevano portato la Corte costituzionale a ritenere giustificata la sanatoria; inoltre, l’irragionevolezza scaturirebbe dalla inidoneità intrinseca dello strumento rispetto agli scopi perseguiti in modo esplicito o implicito.

Le predette argomentazioni sono basate sulla circostanza secondo la quale, nelle precedenti occasioni, il condono era stato ritenuto strumento costituzionalmente accettabile in quanto inteso come “chiusura di una epoca di illegalità e punto di partenza di una nuova legalità”; e ciò in considerazione sia delle caratteristiche della normativa urbanistica allora in vigore, che appariva arcaica e farraginosa, sia della evidente incapacità dei Comuni di assicurare il rispetto della medesima normativa.

Secondo le ricorrenti, invece, occorrerebbe prendere atto che – al momento attuale – da una parte la ripetizione nel tempo del condono vanificherebbe i suoi effetti positivi, rinviando di continuo il punto di “ripartenza” della nuova legalità, mentre, dall’altra, sarebbe venuta meno quella situazione di farraginosità normativa che aveva giustificato la sanatoria del 1985 e che già nel 1994 (sentenza n. 427 del 1995) non era più considerata elemento rilevante. Inoltre, nel periodo più recente si sarebbe potuto registrare non solo il consolidamento della nuova legislazione urbanistica, specie tramite l’adozione del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, ma anche un significativo incremento delle attività di repressione degli illeciti edilizi e dunque un aumento del tasso complessivo di legalità nel settore.

Conseguentemente, la disciplina di sanatoria in esame, per le ricorrenti, da un lato sarebbe priva degli antichi presupposti che ne potevano sorreggere l’intrinseca adeguatezza rispetto agli obiettivi di riassetto del territorio, dall’altro assumerebbe inevitabilmente una potenzialità dannosa rispetto ai medesimi obiettivi, poiché si vanificherebbe quanto fino ad oggi è stato realizzato con il decisivo apporto delle autonomie territoriali.

In relazione agli obiettivi impliciti (l’entrata finanziaria), le Regioni ricorrenti affermano che la quantificazione delle risorse acquisibili alle casse dello Stato risulterebbe fondata su elementi assolutamente incerti e aleatori; in secondo luogo, si afferma che alle entrate programmate dovrebbero corrispondere certamente ingenti oneri di spesa aggiuntiva a carico degli enti territoriali per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e per la riqualificazione del territorio, oneri che non sarebbero stati stimati esattamente dal legislatore statale, così impedendo ogni corretto bilanciamento dei valori costituzionali in gioco.

Le questioni, nei termini appena precisati, non sono fondate.

Questa Corte, nella già richiamata giurisprudenza in tema di condono edilizio, ha più volte messo in evidenza che fondamento giustificativo di questa legislazione è stata la necessità di “chiudere un passato illegale” in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell’abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche “ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria” (tra le altre, cfr. sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002).

Ciò a giustificazione di un provvedimento normativo senza dubbio eccezionale e straordinario, che deve trovare la propria *ratio* sia nella “persistenza del fenomeno dell’abusivismo, con conseguente esigenza di recupero della legalità”, sia nella imputabilità di tale fenomeno di abusivismo “almeno in parte, proprio alla scarsa incisività e tempestività dell’azione di controllo del territorio da parte degli enti locali e delle Regioni” (cfr. sentenza n. 256 del 1996 e, analogamente, sentenze n. 302 del 1996 e n. 270 del 1996).

Su questo piano, non può negarsi che la legislazione statale negli ultimi anni sia profondamente mutata, prevedendo ormai strumenti preventivi e repressivi adeguati, e che abbia trovato anche una sua relativa stabilizzazione nel recente testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia adottato con d.P.R. n. 380 del 2001 (non a caso, il comma 2 dello

stesso art. 32 impugnato si riferisce appunto – seppur con norma contestata dalle ricorrenti ed alla quale si farà riferimento oltre – a questo testo unico come ad una fonte idonea a creare discontinuità nella stessa legittimazione ad adottare un condono edilizio).

Al tempo stesso, non poche realtà comunali e regionali sembrano aver assunto linee di politica amministrativa e legislativa coerenti con un’azione di contrasto dell’abusivismo edilizio, anche se certo non in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale.

In realtà, la giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato ogni condono edilizio, che incide – come si è ripetutamente sottolineato – sulla sanzionabilità penale e sulla stessa certezza del diritto, nonché sulla tutela di valori essenziali come il paesaggio e l’equilibrato sviluppo del territorio, solo come un istituto “a carattere contingente e del tutto eccezionale” (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo “negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale” (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole “trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza” (sentenza n. 427 del 1995).

Pertanto questa Corte, specie dinanzi alla sostanziale reiterazione – tramite l’art. 39 della legge n. 724 del 1994 – del condono edilizio degli anni ottanta, più volte ha ammonito che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del condono (fra le molte, cfr. sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995, nonché ordinanze n. 174 del 2002, n. 45 del 2001 e n. 395 del 1996).

Tali affermazioni, tuttavia, non implicano l’illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, mai affermata da questa Corte.

Piuttosto, occorre uno stretto esame di costituzionalità del testo legislativo che preveda un nuovo condono edilizio, al fine di individuare un ragionevole fondamento, nonché elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni edili, in modo da evitare l’obiezione secondo cui si sarebbe in realtà prodotto un vero e proprio ordinamento legislativo stabile, diverso e contrapposto a quello ordinario, della cui gestione per di più sono in larga parte titolari soggetti istituzionali diversi dallo Stato.

Sottponendo l’art. 32 oggetto del presente giudizio all’esame se sussista una giustificazione del condono, rileva il comma 2 di questo articolo, il quale esprime – seppure con linguaggio in parte improprio – l’opportunità che si preveda ancora una volta un intervento straordinario di condono edilizio nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che – tra l’altro – disciplina analiticamente la vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio. In tale particolare contesto, pur trattandosi ovviamente di scelta nel merito opinabile, non sembrano rilevare elementi di irragionevolezza tali da condurre ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 32.

In realtà, il comma 2 dell’art. 32 è stato interpretato da alcune ricorrenti come finalizzato a sospendere l’esercizio dei poteri legislativi delle stesse Regioni “nelle more dell’adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico” e quindi a legittimare l’intervento legislativo statale, che supplirebbe al mancato intervento delle Regioni. Peraltro, un’interpretazione del genere urterebbe in modo palese sia con la nuova disciplina costituzionale, che non subordina l’esercizio dei poteri regionali al previo recepimento dei principi fondamentali, sia con l’indirizzo giurisprudenziale di questa Corte sul principio di continuità legislativa (cfr. fra le altre, sentenze n. 383 e n. 376 del 2002, nonché ordinanza n. 270 del 2003).

Da ciò la necessità che, invece, al comma 2 dell'art. 32 si dia l'interpretazione prima esposta, compatibile con l'attuale ordinamento costituzionale, tra l'altro così valorizzando il dato testuale dell'inciso in esso contenuto “in conformità al titolo V della Costituzione”.

25. – Quanto agli altri rilievi di costituzionalità formulati dalle Regioni ricorrenti in relazione alla complessiva normativa di cui all'art. 32, va anzitutto fatto riferimento a quello fondato sulla pretesa violazione del giudicato costituzionale e cioè di quanto previsto dal terzo comma dell'art. 137 Cost.: a tal fine vengono citate, in particolare, le sentenze n. 427 e n. 416 e del 1995, n. 231 del 1993, n. 369 e n. 302 del 1988, con cui sarebbe stato “attribuito al regime di sanatoria [...] carattere episodico e delimitato temporalmente”, pena la sua illegittimità costituzionale.

La questione non è fondata.

Anche volendosi prescindere dal fatto che, come affermato in precedenza, la giurisprudenza di questa Corte non può essere interpretata come assolutamente preclusiva rispetto alla ammissibilità di condoni edilizi straordinari, la censura è priva di fondamento, in quanto l'ultimo comma dell'art. 137 Cost. non può essere riferito ad un nuovo atto legislativo ritenuto contrastante con precedenti affermazioni di questa Corte relative ad altri atti legislativi.

26. – Le ricorrenti sostengono, inoltre, che l'art. 32 contrasterebbe con l'art. 119 Cost., in quanto il condono edilizio previsto dalla normativa impugnata sarebbe stato disposto in vista di esigenze finanziarie del bilancio statale, ma comporterebbe spese particolarmente ingenti, di vario genere, a carico delle finanze comunali, a fronte di una partecipazione al gettito delle operazioni di condono che sarebbe decisamente esigua.

La questione non è fondata.

All'evidente interesse dello Stato agli introiti straordinari derivanti dall'oblazione (solo parzialmente ridotti dalla previsione, di cui al comma 41, secondo cui spetta ai Comuni la metà delle somme riscosse a conguaglio dell'oblazione), corrispondono, nell'art. 32 impugnato, quattro diverse forme di possibile incremento delle finanze locali, previste dai commi 33, 34, 40 e 41; tali entrate non solo sono di ardua quantificazione, ma sono difficilmente raffrontabili con gli impegni finanziari delle amministrazioni comunali conseguenti all'applicazione del condono edilizio (a loro volta di incerta entità). Inoltre, l'attribuzione al legislatore regionale del potere di specificare la disciplina del condono sul piano amministrativo, secondo quanto esposto al precedente punto 21, potrà far considerare in questa legislazione regionale i profili attinenti alle conseguenze del condono sulle finanze comunali.

27. – In relazione alla censura concernente la pretesa illegittimità costituzionale dell'art. 32, per violazione del principio di leale collaborazione nei procedimenti legislativi – che sarebbe affermato o deducibile dall'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 – e del principio costituzionale che prescriverebbe “la partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengono in materia di competenza concorrente”, che sarebbe desumibile dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo le ricorrenti tale violazione sarebbe resa palese dal fatto che le Regioni non sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni né in sede di adozione del decreto-legge, né in sede di adozione del disegno di legge di conversione.

La questione non è fondata.

Ciò anzitutto perché non è individuabile un fondamento costituzionale dell’obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (né risulta sufficiente il sommario riferimento all’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001).

Quanto alla disciplina contenuta nell’art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 (atto normativo primario), essa prevede solo un parere non vincolante della Conferenza Stato-Regioni sugli “schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento”, mentre non prevede ovviamente nulla di analogo per i decreti-legge, la cui adozione è consentita, ai sensi dell’art. 77, secondo comma, Cost., solo “in casi straordinari di necessità e di urgenza”; né è pensabile che il parere della Conferenza Stato-Regioni possa essere chiesto sul disegno di legge di conversione, che deve essere presentato immediatamente alle Camere e non può che avere il contenuto tipico di un testo di conversione. In relazione alla previsione, nel comma 5 dell’art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, che il Governo debba sentire la Conferenza Stato-Regioni successivamente, nella fase della conversione dei decreti-legge, la procedura ivi prevista appare configurata come una mera eventualità.

28. – Debbono a questo punto essere esaminati gli specifici profili di censura di singole disposizioni avanzati dalle ricorrenti nell’ipotesi in cui questa Corte non avesse dichiarato la complessiva illegittimità costituzionale dell’art. 32.

Al riguardo sono da considerare assorbiti non soltanto i rilievi relativi alle disposizioni in precedenza dichiarate in parte costituzionalmente illegittime – commi 25, 26 e 37 – ma anche la specifica impugnazione del comma 35 (relativo alla documentazione da allegare alla domanda di condono), in quanto il particolare ruolo che viene ad essere riconosciuto ai legislatori regionali consente di ritenere soddisfatte le pretese delle ricorrenti. Analogamente è da dirsi in riferimento alla censura relativa ai commi da 14 a 20 dell’art. 32, dal momento che la dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale del comma 14 risponde pienamente alle ragioni di dogianza fatte valere nei ricorsi introduttivi del giudizio.

Va invece dichiarata non fondata la particolare questione concernente il comma 5 in relazione agli artt. 117 e 118 Cost., là dove è affidato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d’intesa con le Regioni interessate, un compito di supporto alle amministrazioni comunali ai fini dell’applicazione della disciplina oggetto del presente giudizio e per il coordinamento con la legge n. 47 del 1985 e con l’art. 39 della legge n. 724 del 1994. La previsione dell’intesa con ciascuna delle Regioni interessate, quale condizione affinché il Ministero possa esercitare questa attività di semplice “supporto” agli enti locali, rende evidente l’assenza di qualunque profilo di lesione delle competenze costituzionalmente riconosciute alle ricorrenti.

29. – Da ultimo, viene in considerazione la questione concernente il comma 49-*ter*, introdotto dalla legge di conversione, che viene impugnato in quanto, concentrando nell’autorità prefettizia la competenza a far effettuare le demolizioni conseguenti ad abusi edilizi, violerebbe il terzo comma dell’art. 117 Cost., in quanto norma di dettaglio e non principio fondamentale, e l’art. 118 Cost., in quanto sottrarrebbe ai Comuni una funzione amministrativa, concentrandola in un organo statale senza che ciò sia giustificabile in base ad esigenze unitarie.

La questione è fondata.

La norma in oggetto sostituisce l’art. 41 del d.P.R. n. 380 del 2001, che, nella sua formulazione originaria, prevedeva le diverse procedure che il Comune poteva seguire in tutti i casi in cui la demolizione dovesse avvenire a cura dello stesso Comune (anche con l’intervento a sostegno di organi statali), con la possibilità, qualora si rivelasse impossibile l’affidamento dei lavori di demolizione, di darne notizia all’ufficio territoriale del Governo, il quale provvedeva alla

demolizione. Il comma 49-ter prevede invece che il Comune, così come le amministrazioni statali e regionali, debbano trasmettere ogni anno al prefetto l'elenco delle opere da demolire e che il prefetto provveda all'esecuzione delle demolizioni.

La disposizione in oggetto contrasta con il primo ed il secondo comma dell'art. 118 Cost., dal momento che non si limita ad agevolare ulteriormente l'esecuzione della demolizione delle opere abusive da parte del Comune o anche, in ipotesi, a sottoporre l'attività comunale a forme di controllo sostitutivo in caso di mancata attività, ma sottrae al Comune la stessa possibilità di procedere direttamente all'esecuzione della demolizione delle opere abusive, senza che vi siano ragioni che impongano l'allocazione di tali funzioni amministrative in capo ad un organo statale.

30. – Resta assorbito l'esame di ogni altra dogianza relativa ad ulteriori singoli commi dell'art. 32.

31. – Non vi è luogo a provvedere sulle istanze di sospensione dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 e dell'art. 32 dello stesso d.l. come risultante dalla conversione in legge ad opera della legge n. 326 del 2003, presentate dalle Regioni Campania, Marche, Toscana ed Emilia-Romagna.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata* ogni decisione sulle questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 14, 21 e 32, commi 21, 22 e 23 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, sollevate dalle Regioni Campania, Toscana ed Emilia-Romagna con i ricorsi citati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli ivi indicati;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del comma 26 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui non prevede 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;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del comma 14 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui non prevede il rispetto della legge regionale di cui al comma 26;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del comma 33 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui prevede le parole “entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto” anziché le parole “tramite la legge di cui al comma 26”;

5) dichiara l' illegittimità costituzionale del comma 37 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa disciplinare diversamente gli effetti del prolungato silenzio del Comune;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 38 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui prevede che sia l'Allegato 1 dello stesso decreto-legge n. 269 del 2003, anziché la legge regionale di cui al comma 26, a determinare la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi dalla legge statale;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 49-ter dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, introdotto dalla legge di conversione n. 326 del 2003;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'Allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui determina la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento;

10) dichiara inammissibile il ricorso n. 6 del 2004, proposto dalla Regione Lazio;

11) dichiara inammissibili le questioni proposte dalla Regione Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe, nei confronti dei commi 44, 45, 46, 47, 48, 49 e 50 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nonché dei commi 44, 45, 46, 47, 48, 49, 49-bis, 49-quater e 50 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, come risultanti dalla conversione in legge ad opera della legge n. 326 del 2003;

12) dichiara inammissibile la questione proposta dalla Regione Marche, con il ricorso n. 8 del 2004, nei confronti del comma 10 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 come risultante dalla conversione in legge ad opera della legge n. 326 del 2003;

13) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione degli artt. 32, 41 e 42 Cost., proposte dalla Regione Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;

14) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 114 Cost., proposte dalla Regione Campania con i ricorsi indicati in epigrafe;

15) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 97 Cost., proposte dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe;

16) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di egualanza, proposte dalle Regioni, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe;

17) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 25 Cost., proposte dalla Regione Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;

18) *dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale del comma 10 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, per violazione degli artt. 118 e 119 Cost., proposte dalle Regioni Marche e Toscana con i ricorsi n. 81 e n. 82 del 2003;

19) *dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dei commi 6, 9 e 24 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, proposte dalle Regioni Marche e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

20) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 77 Cost., proposte con i ricorsi indicati in epigrafe;

21) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, come risultante dalla conversione in legge ad opera della legge n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 79 Cost., proposta dalla Regione Marche con il ricorso n. 10 del 2004;

22) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 9 Cost., proposte con i ricorsi indicati in epigrafe;

23) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza, proposte con i ricorsi indicati in epigrafe;

24) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 137, terzo comma, Cost., proposta dalla Regione Campania con i ricorsi indicati in epigrafe;

25) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione dell'art. 119 Cost., proposte con i ricorsi indicati in epigrafe;

26) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione del principio di leale collaborazione, proposte con i ricorsi indicati in epigrafe;

27) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., proposta dalle Regioni Marche e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 24 giugno 2004.

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 28 giugno 2004.

Allegato:

Ordinanza emessa nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2004 nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 e dell'art. 32 del medesimo d.l. come convertito dalla legge n. 326 del 2003, promossi dalle Regioni Campania, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Lazio e Marche nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi iscritti al registro ricorsi nn. 76 del 2003, 82 del 2003, 83 del 2003, 87 del 2003, 6 del 2004, 8 del 2004 e 14 del 2004.

Considerato che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via di azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), è configurato come svolgentesi esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale;

che pertanto, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, cfr. sentenza n. 338 del 2003), non è ammesso l'intervento in tali giudizi di soggetti privi di potere legislativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi spiegati nei giudizi in via principale relativi all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici*) nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, dai Comuni di Roma, Salerno, Ischia e Lacco Ameno, nonché dal CODACONS e dal World Wide Fund For Nature (WWF) ONLUS.

F.to: Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

SENTENZA N. 199

ANNO 2004

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Gustavo	ZAGREBELSKY	Presidente
- Valerio	ONIDA	Giudice
- Carlo	MEZZANOTTE	"
- Fernanda	CONTRI	"
- Guido	NEPPI MODONA	"
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	"
- Annibale	MARINI	"
- Franco	BILE	"
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della delibera della Giunta della Regione Campania n. 2827 del 30 settembre 2003 (*Integrazione alle linee guida per la Pianificazione Territoriale Regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta Regionale n. 4459 del 30.09.2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi*), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 28 novembre 2003, depositato in cancelleria il 3 dicembre 2003 ed iscritto al n. 36 del registro conflitti 2003.

*Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;*

*udit o nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2004 il Giudice relatore Ugo De Siervo;*

*udit i l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Cocozza per la Regione Campania.*

*Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso notificato il 28 novembre 2003 e depositato il 3 dicembre 2003, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzioni in relazione alla deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827 (*Integrazione alle linee guida per la Pianificazione Territoriale Regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta Regionale n. 4459 del 30.09.2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi*), pubblicata nel *Bollettino ufficiale* n. 46 del 2 ottobre 2003.

2. – Il ricorrente espone che l'atto impugnato, il quale integra le linee guida per la pianificazione del territorio approvate con delibera della Giunta regionale del 30 settembre 2002, n. 4459, reca una prescrizione, intitolata "divieto di sanatoria", secondo cui "non è ammessa la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi, e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti".

In relazione a tale prescrizione, nel ricorso si evidenzia: *a) che le "difformità" nell'atto impugnato menzionate "parrebbero non includere anche le 'parziali difformità' di cui all'art. 12 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) e all'art. 34 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia); b) che la "assenza dei necessari titoli abilitativi" sembrerebbe "non includere l'assenza di titolo abilitativi diversi [...] dalla concessione edilizia"; c) che il riferimento agli "strumenti urbanistici generali vigenti" parrebbe "non escludere la sanabilità delle opere edilizie in contrasto con strumenti generali solo adottati o con strumenti urbanistici attuativi vigenti o adottati".*

L'Avvocatura osserva inoltre come, mentre le linee guida di cui alla deliberazione della stessa Giunta della Regione Campania 30 settembre 2002, n. 4459, sarebbero state "confermate" con la legge della Regione Campania 18 ottobre 2002, n. 26 (*Norme ed incentivi per la valorizzazione dei centri storici della Campania e per la catalogazione dei beni ambientali di qualità paesistica. Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 1996, n. 3*), l'atto oggetto del presente conflitto non sarebbe stato "legificato".

3. – Secondo il ricorrente, la deliberazione n. 2827 in questione sarebbe lesiva delle competenze dello Stato, dal momento che mirerebbe "ad indurre dirigenti e/o amministratori locali a disapplicare l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 [...] e cioè a sottrarre effettività a disposizioni legislative prodotte dallo Stato". Ciò determinerebbe, in primo luogo, una violazione del principio di leale cooperazione. In secondo luogo, risulterebbe violata la competenza statale a porre la disciplina dei titoli abilitativi ad edificare (al riguardo viene citata la sentenza di questa Corte [n. 303 del 2003](#)). Ancora, la deliberazione in esame ometterebbe di considerare che il fondamento dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 andrebbe reperito, oltre che nell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che attribuisce alla potestà legislativa statale la disciplina dell'ordinamento penale e dell'ordinamento civile, anche nel combinato disposto degli articoli 81, primo e quarto comma, 119, secondo comma e 120, secondo comma, Cost. La deliberazione neppure terrebbe

conto del fatto che l'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (*Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*), ha riservato allo Stato il potere di fissare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale.

Da ultimo, l'Avvocatura evidenzia come la deliberazione oggetto del giudizio sarebbe "illegittima ed inidonea a produrre effetti giuridici": cioè, da un lato, in quanto l'art. 14 della legge della Regione Campania n. 26 del 2002 non attribuirebbe alla Giunta "la potestà di variare le linee guida da esso 'legificate'"; dall'altro, in quanto "dirigenti ed amministratori" non potrebbero "disattendere disposizioni legislative poste dall'art. 32 citato sol perché una deliberazione amministrativa (neppur fonte secondaria) della Giunta regionale si è espressa in senso opposto". La deliberazione impugnata, dunque, sarebbe "destinata a rimanere improduttiva di effetti giuridici".

4. – Si è costituita in giudizio la Regione Campania, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

In particolare, il ricorso sarebbe inammissibile per genericità dei motivi, in quanto l'Avvocatura non avrebbe individuato il parametro violato, né avrebbe indicato le motivazioni a sostegno dell'asserita violazione dell'ambito delle attribuzioni costituzionali dello Stato.

Ulteriore causa di inammissibilità sarebbe costituita dalla carenza del "tono costituzionale" del conflitto, dal momento che ciò di cui si lamenta il ricorrente sarebbe sostanzialmente la violazione dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), in tema di condono edilizio, da parte della delibera regionale: circostanza che determinerebbe, semmai, un vizio dell'atto amministrativo denunciabile dinanzi all'autorità giudiziaria.

Nel merito, sostiene la Regione, la delibera impugnata avrebbe natura di linea guida della politica regionale nell'ambito del "governo del territorio", e costituirebbe "naturale conseguenza" di quanto imposto a livello statale attraverso l'Accordo raggiunto in data 19 aprile 2001 tra lo Stato e le Regioni, in attuazione dell'art. 52 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1977, n. 59*), e in coerenza con la Convenzione europea del paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre 2000.

L'atto impugnato, inoltre, sarebbe stato adottato in attuazione dell'art. 14 della legge regionale n. 26 del 2002, non impugnata dallo Stato; l'articolo citato disporrebbe infatti che, fino alla adozione del piano territoriale regionale, la Giunta regionale adotta le linee guida della pianificazione regionale, redatte in conformità con il citato Accordo del 19 aprile 2001.

5. – In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Campania ha depositato una ulteriore memoria, nella quale insiste soprattutto per l'inammissibilità del ricorso. In particolare, la contraddittorietà e la genericità delle argomentazioni poste a sostegno di quest'ultimo comporterebbero la violazione del diritto di difesa della parte resistente, determinandosi una sorta di inversione dell'onere della prova sulla legittimità dell'atto impugnato.

La Regione ribadisce anche l'ulteriore ragione di inammissibilità già fatta valere in precedenza, costituita dalla asserita mancanza del "tono costituzionale" del conflitto, nonché le argomentazioni a sostegno della tesi secondo cui, in realtà, lo Stato lamenterebbe la presunta violazione della normativa statale sul condono edilizio. Aggiunge, infine, la Regione che la circostanza che la stessa Avvocatura riconosca l'inidoneità della delibera impugnata a produrre effetti giuridici, renderebbe evidente la assoluta carenza di interesse attuale alla proposizione del conflitto.

### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Campania in relazione alla deliberazione della Giunta 30 settembre 2003, n. 2827 (*Integrazione alle linee guida per la Pianificazione Territoriale Regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta Regionale n. 4459 del 30.09.2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi*), poiché tale atto mirerebbe a disapplicare nell’ambito del territorio regionale la disciplina del condono edilizio contenuta nell’art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici*).

L’atto impugnato – emanato allorché si aveva già notizia della approvazione del suddetto decreto-legge da parte del Consiglio dei ministri – consiste in una integrazione alle “linee guida” per la pianificazione territoriale regionale in Campania, previste dall’art. 14 della legge regionale 18 ottobre 2002, n. 26 (*Norme ed incentivi per la valorizzazione dei centri storici della Campania e per la catalogazione dei beni ambientali di qualità paesistica. Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 1996, n. 3*), che erano state approvate con deliberazione n. 4459 della Giunta regionale del 30 settembre 2002. Nell’atto censurato, con il quale viene approvato un allegato dal titolo *“Integrazione alle linee guida per la pianificazione regionale, in materia di sanatoria degli abusi edilizi. Divieto di sanatoria”*, si stabilisce che “al fine di salvaguardare l’identità e l’integrità del territorio regionale, non è ammessa la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi, e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti”; ciò sulla base della premessa “che, al fine di salvaguardare l’identità e l’integrità del territorio regionale, sempre più compromesso dal dilagante fenomeno dell’abusivismo edilizio, occorre prevedere che non saranno ammesse ipotesi di condono edilizio ulteriori rispetto a quelle previste dal Capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e dall’art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724”.

Il Governo lamenta che in tal modo la Regione intenderebbe disapplicare sul territorio regionale una legge statale, con ciò violando il principio di leale cooperazione fra le istituzioni repubblicane, nonché la competenza statale a disciplinare i titoli abilitativi ad edificare. La delibera regionale, inoltre, trascurerebbe che il fondamento dell’art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 andrebbe ravvisato nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale, nonché negli artt. 81, primo e quarto comma, 119, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost. L’atto della Giunta regionale, infine, sarebbe illegittimo e inidoneo a produrre effetti giuridici.

2. – Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità del ricorso governativo prospettate dalla Regione Campania.

Innanzitutto, secondo la Regione, l’atto introduttivo del giudizio non individuerebbe il parametro costituzionale violato, né motiverebbe la asserita lesione di norme costituzionali da parte della delibera regionale, così oltretutto ponendo a carico della difesa regionale l’onere di dimostrare la “legittimità” dell’atto impugnato.

Pur senza negare un non sempre chiaro sovrapporsi di motivazioni diverse nelle memorie dell’Avvocatura (la maggior parte delle quali riferite, in realtà, al problema della titolarità del potere legislativo in materia), il rilievo va respinto, poiché i motivi del ricorso emergono con sufficiente chiarezza. La censura fondamentale, prospettata dallo Stato, è costituita dal rilievo che l’atto regionale – come si esprime il ricorso governativo – “mira [...] a sottrarre effettività a disposizioni legislative prodotte dallo Stato; esso appare perciò atto che contrasta anche con il canone della leale cooperazione tra istituzioni della Repubblica”. La giurisprudenza di questa Corte è costante nel riconoscere che il principio della leale collaborazione costituisca parametro invocabile nel conflitto

di attribuzione, in quanto la sua violazione determini la lesione delle competenze riconosciute allo Stato e alle Regioni (cfr. sentenze [n. 255 del 2002](#) e [n. 133 del 2001](#)).

Altro motivo di inammissibilità eccepito dalla Regione deriverebbe dalla carenza di un interesse attuale al ricorso conseguente alla mancanza di lesività dell'atto regionale. Questo, infatti, sarebbe in realtà inidoneo a produrre effetti giuridici.

Anche tale eccezione deve essere respinta. Occorre infatti tenere distinto il profilo della concreta efficacia dell'atto regionale, rispetto alla lesione della sfera di attribuzioni dello Stato che comunque si produce attraverso l'adozione di un atto regionale di indirizzo che nega efficacia giuridica ad un atto normativo statale. L'atto impugnato, in sostanza, in quanto volto espressamente ad escludere l'applicazione della normativa statale nel territorio regionale, risulta idoneo ad incidere sulle competenze rivendicate dallo Stato. E tanto è sufficiente a ritenere ammissibile il ricorso.

Infine, secondo la difesa regionale, il conflitto sarebbe privo di "tono costituzionale", in quanto il ricorrente lamenterebbe semplicemente l'illegittimità dell'atto regionale, che costituirebbe un vizio dell'atto amministrativo censurabile avanti all'autorità giudiziaria.

In realtà, la delibera della Giunta della Regione Campania non viola semplicemente un decreto-legge dello Stato, ma contiene addirittura un rifiuto di riconoscere efficacia ad un'intera normativa statale, pur disponendo la Regione degli strumenti costituzionali per contestarne la eventuale illegittimità costituzionale; ciò che poi è avvenuto con il ricorso della stessa Regione Campania n. 76 del 2003, proposto avverso l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, nonché con il ricorso n. 14 del 2004, avverso l'art. 32 del medesimo d.l., così come convertito in legge dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*).

3. – Deve invece essere dichiarata inammissibile la censura, formulata dal ricorrente, secondo cui la delibera impugnata non terrebbe conto del fatto che l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 sarebbe fondato sull'art. 117, secondo comma, lettera *I*), sull'art. 120, secondo comma, nonché sul combinato disposto dell'art. 81, primo e quarto comma, e dell'art. 119, secondo comma, Cost.

È evidente infatti come il richiamo di tali norme non costituisca riferimento ad un parametro di costituzionalità su cui valutare la delibera della Giunta regionale della Campania, ma attenga al diverso problema della titolarità della potestà legislativa in tema di condono edilizio di tipo straordinario, che non è oggetto del presente giudizio, bensì dei ricorsi decisi con sentenza di questa Corte [n. 196 del 2004](#). Il problema che si pone in questa sede, invece, prescinde dalla legittimità o illegittimità costituzionale del decreto-legge che disciplina il condono edilizio e al quale si riferisce l'atto regionale impugnato, ma riguarda semplicemente la sussistenza della potestà della Regione di dichiarare, in un provvedimento amministrativo, l'inapplicabilità di un atto con forza di legge nel proprio territorio.

4. – La fondamentale censura mossa avverso la deliberazione della Giunta regionale della Campania è che tale atto manifesterebbe la volontà della Regione di non dare efficacia ad un atto avente forza di legge dello Stato, in tal modo violando "il canone della leale cooperazione tra istituzioni della Repubblica".

In questi termini, il ricorso è fondato.

Il Titolo V della Parte II della Costituzione, così come le corrispondenti parti degli statuti speciali, presuppongono, infatti, che l'esercizio delle potestà legislative da parte dello Stato e delle Regioni,

secondo le regole costituzionali di riparto delle diverse competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale, certo, non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali che possono trovare soluzione mediante il promovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali.

Ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost.. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti di competenza tramite proprie disposizioni di legge (cfr. sentenza [n. 198 del 2004](#)) o, tanto meno, tramite atti amministrativi di indirizzo che dichiarino o presuppongano l'inapplicabilità di un atto legislativo rispettivamente delle Regioni o dello Stato.

Ciò è quanto appunto fa la deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827. Essa, infatti, da un lato, non ammette "la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi, ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi, e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti"; dall'altro lato, dispone che da questo divieto restano escluse le opere abusive che risultino ultimate entro il 31 dicembre 1993, per le quali sia stata presentata domanda di rilascio di titolo edilizio in sanatoria ai sensi e nei termini previsti dalle disposizioni di cui al Capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ed all'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724". In tal modo la delibera regionale esclude l'applicazione nel territorio della Regione Campania delle disposizioni concernenti il condono edilizio contenute nell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003.

Tanto basta per ritenere che essa leda le attribuzioni costituzionali dello Stato e debba essere, conseguentemente, annullata.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* che non spetta alla Regione Campania, e per essa alla Giunta regionale adottare un atto con il quale si nega efficacia, all'interno del proprio territorio, ad un atto legislativo dello Stato; e per l'effetto

*annulla* la deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827 (*Integrazione alle linee guida per la Pianificazione Territoriale Regionale in Campania, di cui alla delibera di Giunta Regionale n. 4459 del 30.09.2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi*).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2004.

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 28 giugno 2004.

SENTENZA N. 49

ANNO 2006

## Commenti alla decisione di

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 26, comma 4; 29, comma 2 (e ivi richiamato art. 8, comma 3); 32; 33, commi 1, 2, 3 (eccettuata lettera *d*) e 4; 34, commi 1 e 2, lettera *a*), della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (*Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326*); dell'articolo 2, commi 1, 2, 5, lettera *c*), e 6, della legge della Regione Toscana 20 ottobre 2004, n. 53 (*Norme in materia di sanatoria edilizia straordinaria*); dell'articolo 3, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Marche

29 ottobre 2004, n. 23 (*Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi*); degli articoli 1, comma 1, limitatamente alle parole «salvo quanto disposto dalla presente legge»; 2, commi 1 e 2; 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31 (*Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi*); dell'articolo 3, commi 1, lettere *a*) e *c*), e 3, della legge della Regione Veneto 5 novembre 2004, n. 21 (*Disposizioni in materia di condono edilizio*); degli articoli 19; 20, comma 1, lettere *a*) e *c*); 21, comma 1, lettere *c*), *d*), *e*) ed *h*), e 27, comma 4, della legge della Regione Umbria 3 novembre 2004, n. 21 (*Norme sulla vigilanza, responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia*); e degli articoli 1; 3 (eccettuate le lettere *b*) e *d*) del comma 2); 4; 6, commi 1, 2 e 5; 8, della legge della Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10 (*Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 di conversione e successive modifiche ed integrazioni*), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 20, il 27, il 29 dicembre 2004, il 7 e il 13 gennaio 2005 e depositati in cancelleria il 23, il 30 dicembre 2004 e il 7, l'11 e il 19 gennaio 2005 ed iscritti ai nn. 114 e 115 del registro ricorsi 2004 e ai nn. 2, 3, 7, 8 e 9 del registro ricorsi 2005.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lombardia, Veneto, Umbria e Campania;

udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditì gli avvocati Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri, Giandomenico Falcon e Fabio Dani per la Regione Emilia-Romagna, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Stefano Grassi per la Regione Marche, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia, Bruno Barel per la Regione Veneto, Giovanni Tarantini per la Regione Umbria e Vincenzo Cocozza per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso n. 114 del 2004, notificato il 20 dicembre 2004 e depositato il 23 dicembre 2004, il Presidente del Consiglio di ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato alcune disposizioni della legge regionale dell'Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (*Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326*), e segnatamente l'art. 26, comma 4, l'art. 29, comma 2 (e, per quanto ivi richiamato, l'art. 8, comma 3), l'art. 32, l'art. 33, commi da 1 a 4 (eccettuata, nel comma 3, la lettera *d*), l'art. 34, commi 1 e 2 (con esclusione delle lettere *b*, *c* ed *e* del comma 2).

Con ricorso n. 115 del 2004, notificato il 27 dicembre 2004 e depositato il 30 dicembre 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, commi 1, 2, 5 (limitatamente

alla lettera *c*) e 6, della legge della Regione Toscana 20 ottobre 2004, n. 53 (*Norme in materia di sanatoria edilizia straordinaria*).

Con ricorso n. 2 del 2005, notificato il 29 dicembre 2004 e depositato il 7 gennaio 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3 (eccettuato il comma 4) della legge della Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23 (*Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi*).

Con ricorso n. 3 del 2005, notificato il 29 dicembre 2004 e depositato il 7 gennaio 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1 (limitatamente alle parole «salvo quanto disposto dalla presente legge»), l'art. 2, commi 1 e 2, e l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31 (*Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi*).

Con ricorso n. 7 del 2005, notificato il 7 gennaio 2005 e depositato in data 11 gennaio 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art 3, commi 1, lettera *a*) e *c*), e 3, della legge della Regione Veneto 5 novembre 2004, n. 21 (*Disposizioni in materia di condono edilizio*).

Con ricorso n. 8 del 2005, notificato il 7 gennaio 2005 e depositato in data 11 gennaio 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Umbria 3 novembre 2004, n. 21 (*Norme sulla vigilanza, responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia*), limitatamente all'art. 20, comma 1, lettere *a*) e *c*); all'art. 21, comma 1, lettere *c*), *d*) *e*) ed *h*); agli artt. 19 e 27, comma 4 (tali ultime due disposizioni sono impugnate in virtù della loro asserita «conessione” con le altre).

Con ricorso n. 9 del 2005, notificato il 13 gennaio 2005 e depositato il 19 gennaio 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, l'art. 3 (eccettuate le lettere *b* e *d* del comma 2), l'art. 4, l'art. 6 (soltanto i commi 1, 2 e 5) e l'art. 8 della legge della Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10 (*Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32, così come modificato dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, di conversione e successive modifiche ed integrazioni*).

Le disposizioni impugnate, nella prospettazione del ricorrente, incorrerebbero nella violazione degli artt. 3 (sotto diversificati profili), 42, 81, 97, 117, secondo comma, lettere *a*), *e*), *l*), *s*), 117, terzo comma, 119 della Costituzione, nonché del principio di autonomia degli enti locali.

Inoltre, per ciò che riguarda tutte le disposizioni impugnate della legge n. 10 del 2004 della Regione Campania, il ricorrente rileva che questa legge sarebbe stata emanata il 18 novembre 2004, e dunque quando era oramai scaduto il termine del 12 novembre 2004 stabilito dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (*Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica*), convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2004, n. 191. Pertanto si dovrebbe

verificare la legittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate alla luce dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di «leale collaborazione».

2. – In particolare, in relazione alla legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 23 del 2004, l'Avvocatura generale dello Stato afferma la illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 26, comma 4, il quale dispone che «le opere edilizie autorizzate e realizzate in data antecedente all'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (*Norme sulla edificabilità dei suoli*), che presentino difformità eseguite nel corso dell'attuazione del titolo edilizio originario, si ritengono sanate, fermo restando il rispetto dei requisiti igienico-sanitari e di sicurezza», poiché violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., dal momento che introdurrebbe – peraltro in contrasto con la tendenza alla riduzione dell'ambito applicativo della sanatoria propria di altre norme della stessa legge regionale – «una sanatoria straordinaria gratuita ed *ope legis* non sorretta da alcun principio fondamentale determinato dallo Stato, e contrastante con le esigenze della finanza pubblica»; inoltre la medesima norma violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe una discriminazione tra i proprietari basata sulla diversa collocazione temporale degli illeciti, consentendo la sanatoria *ex lege* solo per quelli più risalenti nel tempo;

b) e c) dell'art. 29, comma 2, il quale stabilisce che «qualora in sede di definizione della domanda di sanatoria o di controlli successivi alla stessa sia accertato che la asseverazione del professionista abilitato» contenga dichiarazioni non veritieri, rilevanti ai fini del conseguimento del titolo, «trova applicazione quanto disposto dall'articolo 8, comma 3», nonché dell'art. 8, comma 3, per quanto richiamato dall'art. 29, secondo il quale «nel caso in cui il titolo abilitativo contenga dichiarazioni non veritieri del progettista necessarie ai fini del conseguimento del titolo stesso, l'Amministrazione comunale ne dà notizia all'Autorità giudiziaria nonché al competente Ordine professionale, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari», in quanto entrambe le summenzionate disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera I), Cost., in relazione alla materia dell'«ordinamento civile e penale», nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto contrasterebbero con la competenza statale concorrente in materia di «professioni»;

d) dell'art. 32, il quale disciplina in linea generale gli interventi non ammessi a sanatoria, aggiungendo a quelli ritenuti tali dalla normativa statale di principio, anche gli interventi e le opere «per la cui realizzazione siano stati utilizzati contributi pubblici erogati successivamente al 1995 a qualunque titolo dallo Stato, dalla Regione e dagli enti locali», nonché gli interventi realizzati su unità abitative già oggetto di titolo in sanatoria, ai sensi dei capi IV e V della legge n. 47 del 1985 o dell'art. 39 della legge n. 724 del 1994, «per la regolarizzazione amministrativa di interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione nonché interventi di ampliamento o soprelevazione che abbiano comportato nuove unità immobiliari». Tale disposizione violerebbe gli artt. 3, primo

comma, 42, 117 e 119 Cost., in quanto la previsione di ulteriori (rispetto a quelle previste dalla legislazione statale) condizioni ostative all'ammissibilità della sanatoria contrasterebbe con la normativa statale di principio, con il principio di uguaglianza e con la disciplina costituzionale della proprietà privata, determinando una irragionevole discriminazione «tra proprietari di edifici ed anche tra autori (eventualmente imputati) degli illeciti edilizi»;

e) dell'art. 33, comma 1, il quale dispone che «in tutto il territorio della Regione non è ammesso il rilascio dei titoli in sanatoria per la costruzione di nuovi manufatti edilizi fuori terra o interrati realizzati in contrasto con la legislazione urbanistica o con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003». Tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, escludendo dalla assoggettabilità al condono edilizio i nuovi manufatti, contrasterebbe con la norma statale di principio di cui all'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326, secondo la quale non può essere esclusa – ma, eventualmente, soltanto delimitata – la sanabilità delle nuove costruzioni residenziali di modeste dimensioni realizzate in contrasto con gli strumenti urbanistici. Contrasterebbe, inoltre, con l'art. 117, secondo comma, lettere a) ed e), Cost., in quanto inciderebbe nelle materie – affidate alla competenza esclusiva dello Stato – «dei rapporti con l'Unione europea», della «moneta» e «del sistema tributario e contabile dello Stato», nonché con l'art. 117, terzo comma, con l'art. 119 Cost. e la potestà statale di coordinamento della finanza pubblica, con l'art. 81 Cost. in quanto inciderebbe negativamente sulla copertura finanziaria di molte leggi di spesa che «fanno affidamento sul gettito del condono edilizio», determinando una «indebita turbativa dell'equilibrio finanziario del Paese nel suo insieme»; con l'art. 3, Cost., in quanto la restrizione dell'ambito applicativo della disciplina statale del condono edilizio comporterebbe una violazione del principio di uguaglianza; con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. relativamente alla competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale, dal momento che la medesima tipologia di illecito urbanistico riceverebbe nella Regione, per effetto dell'applicazione della norma impugnata, un diverso trattamento giudiziario;

f) dell'art. 33, commi 2 e 3, nella parte in cui riduce in modo sostanziale l'ammissibilità della sanatoria per gli ampliamenti e le sopraelevazioni, discostandosi dai limiti previsti dall'art. 32, comma 25, decreto-legge n. 269 del 2003. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, riducendo irrazionalmente e irragionevolmente l'ambito degli interventi ammessi al condono edilizio, contrasterebbe con l'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003, l'art. 117, secondo comma, lettere a) ed e), l'art. 117, terzo comma, nonché l'art. 119 Cost., in quanto

ridurrebbe il gettito finanziario previsto dalla normativa statale sul condono edilizio, in tal modo incidendo su materie di competenza statale esclusiva («rapporti dello Stato con l’Unione europea», «moneta») e concorrente («coordinamento della finanza pubblica»); l’art. 81 Cost. in quanto avrebbe effetto sulla copertura finanziaria di molte leggi di spesa che «fanno affidamento sul gettito del condono edilizio», determinando una «indebita turbativa dell’equilibrio finanziario del Paese nel suo insieme»; l’art. 3, Cost., in quanto la restrizione dell’ambito applicativo della disciplina statale del condono edilizio comporterebbe una violazione del principio di uguaglianza; l’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in relazione alla competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale, dal momento che la medesima tipologia di illecito urbanistico riceverebbe, per effetto dell’applicazione della norma impugnata, un diverso trattamento giudiziario; l’art. 3 Cost. nella parte in cui introduce, per gli edifici bifamiliari (art. 32, comma 3, lettera *b*), un limite (100 metri cubi) irragionevolmente più severo rispetto a quello (cento metri quadrati) «che segna il confine tra la nozione di variazione essenziale e quella di parziale difformità (per l’Emilia-Romagna, art. 23 della legge reg. 25 novembre 2002, n. 31)»;

*g)* dell’art. 33, comma 3 (ad eccezione della lettera *d*), concernente gli ampliamenti e le sopraelevazioni di manufatti esistenti, e dell’art. 34, comma 2, concernente gli interventi di ristrutturazione edilizia, nella parte in cui ammettono (soltanto) la sanatoria straordinaria di interventi edilizi «che siano conformi alla legislazione urbanistica ma che contrastino con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003», poiché violerebbero l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contrasterebbero con la normativa statale di principio relativa alla individuazione degli interventi ammissibili a sanatoria, non essendo chiara la portata del requisito della conformità alla legislazione urbanistica e potendo esso determinare una ridottissima possibilità di applicazione del condono, anche in relazione ad abusi minori;

*h)* dell’art. 33, comma 4, il quale stabilisce che «qualora gli ampliamenti di cui al comma 3, lettera *a*, punto 1), riguardino edifici con originaria funzione diversa da quella abitativa, tali immobili sono obbligati a mantenere una destinazione d’uso non abitativa nei venti anni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge», nella parte in cui vincola per venti anni la destinazione d’uso degli immobili condonati, poiché violerebbe gli artt. 3, 117, secondo comma, lettere *a*, *e*) ed *l*), 117, terzo comma, 119, 81 Cost., «l’autonomia degli enti locali in relazione all’esercizio della potestà urbanistica», l’art. 42 Cost. e la disciplina costituzionale della proprietà privata;

*i)* e *l)* dell’art. 34, comma 1, il quale esclude dalla sanatoria gli interventi di ristrutturazione edilizia «realizzati in contrasto con la legislazione urbanistica o con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003, fatto salvo quanto disposto dal comma 2», senza

«distinguere tra ristrutturazioni per le quali è necessario permesso di costruire e ristrutturazioni a volumetria e superficie utile lorda invariate» (che non comportano, di regola, alterazioni del carico urbanistico, e dunque non implicano oneri per la riqualificazione urbana a carico delle comunità locali), nonché dell'art. 34, comma 2, il quale ammette a sanatoria gli interventi di ristrutturazione purché ricorrono le condizioni elencate e siano conformi alla legislazione urbanistica, ed in particolare, la lettera *a*), la quale ammette a sanatoria gli interventi di ristrutturazione edilizia che «non comportino aumento delle unità immobiliari, fatte salve quelle ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari», poiché violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contrasterebbero con la normativa statale di principio che non prevede tali limitazioni.

3. – Con riguardo alla legge regionale della Toscana n. 53 del 2004, l'Avvocatura generale dello Stato afferma la illegittimità costituzionale:

*a)* dell'art. 2, comma 1, nella parte in cui ammette alla sanatoria edilizia soltanto «le opere e gli interventi (...) realizzati con variazioni essenziali dal titolo abilitativo o comunque in difformità rispetto ad esso», escludendo dall'ambito di applicazione del condono gli immobili realizzati in assenza di permesso di costruire, ed inoltre, nella parte in cui subordina la sanabilità al «rispetto dei limiti indicati dal comma 2». Tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, nel circoscrivere i limiti di volumetria e nell'escludere del tutto tipologie di abusi dall'ambito degli interventi ammessi alla sanatoria, contrasterebbe con il principio fondamentale posto dalle norme statali concernenti il condono edilizio che consente alle Regioni soltanto la possibilità di «specificare i limiti (quantitativi e non) della sanabilità», nonché di «limare entro margini di ragionevole tollerabilità (...) le volumetrie massime previste dal legislatore statale»; l'art. 117, secondo comma, lettere *a*) ed *e*), Cost., in quanto inciderebbe nelle materie – affidate alla competenza esclusiva dello Stato – dei «rapporti con l'Unione europea», della «moneta» e del «sistema tributario e contabile dello Stato»; l'art. 117, terzo comma, e l'art. 119 Cost. e la potestà statale di coordinamento della finanza pubblica; l'art. 81 Cost., in quanto comprimerebbe il gettito derivante dal condono edilizio sul quale più leggi del Parlamento farebbero affidamento, ledendo «le potestà statali di governo della finanza pubblica», e potendo «essere considerato indebita turbativa dell'equilibrio finanziario del Paese nel suo insieme»; l'art. 3 Cost. ed il principio di egualianza; l'art. 117, comma 2, lettera *l*), Cost., in relazione alla competenza esclusiva statale in esso prevista nelle materie dell'ordinamento civile e penale, in ragione della «asistematicità» delle pronunzie giurisdizionali che i giudici comuni sarebbero chiamati a rendere in applicazione della normativa impugnata;

*b)* dell'art. 2, comma 2, che individua gli interventi non suscettibili di sanatoria, poiché violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto si discosterebbe «eccessivamente» e «irrazionalmente», dai «limiti quantitativi» alla sanabilità di ampliamenti e ristrutturazioni, previsti dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003; violerebbe, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettere *a*) ed *e*), Cost., in quanto inciderebbe nelle materie – affidate alla competenza esclusiva dello Stato – dei «rapporti con l'Unione europea», della «moneta» e del «sistema tributario e contabile dello Stato»; l'art. 117, terzo comma, e l'art. 119 Cost. e la potestà statale di coordinamento della finanza pubblica; l'art. 81 Cost., in quanto comprimerebbe il gettito derivante dal condono edilizio sul quale più leggi del Parlamento farebbero affidamento, ledendo «le potestà statali di governo della finanza pubblica», e potendo «essere considerato indebita turbativa dell'equilibrio finanziario del Paese nel suo insieme»; l'art. 3 Cost. ed il principio di egualianza; l'art. 117, comma 2, lettera *l*), Cost., in relazione alla competenza esclusiva statale in esso prevista nelle materie dell'ordinamento civile e penale, in ragione della «asistematicità» delle pronunzie giurisdizionali che i giudici comuni sarebbero chiamati a rendere in applicazione della normativa impugnata;

*c)* dell'art. 2, comma 5, lettera *c*), il quale esclude del tutto dalla sanatoria «le opere e gli interventi in contrasto con le destinazioni d'uso ammesse, nella zona interessata, dagli strumenti urbanistici vigenti al momento dell'entrata in vigore» della medesima legge, poiché violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost, introducendo «un limite non sorretto da (un) principio determinato dal legislatore statale», nonché in quanto consentirebbe, «nella concreta applicazione» della normativa, «discrezionalità non compatibili con la 'meccanica' di un condono edilizio»;

*d)* dell'art. 2, comma 6, ai sensi del quale, «qualora i vincoli di cui al comma 4 e al comma 5, lettera *a*), siano istituiti dopo l'entrata in vigore della presente legge, si applica quanto previsto dall'articolo 32 della l. n. 47/1985. Si applica ugualmente l'articolo 32 della l. n. 47/1985 per la sanatoria delle opere di cui al comma 5, lettera *a*), conformi agli strumenti urbanistici», laddove sembra attribuire ai vincoli istituiti dopo l'entrata in vigore della legge *de qua* «la forza di impedire la sanatoria straordinaria», poiché violerebbe gli artt. 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost.; l'art. 3 Cost., in quanto il principio di egualianza sarebbe «irrazionalmente leso dalla facoltà (e dalla attuale minaccia) di travolgere in futuro ed in modo discrezionale l'affidamento del cittadino che autodenuncia l'abuso edilizio»; l'art. 97 Cost. ed i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

4. – In relazione alla legge regionale della Regione Marche n. 23 del 2004, l'Avvocatura generale dello Stato afferma la illegittimità costituzionale:

*a)* dell'art. 3, commi 1 e 3, nella parte in cui introduce limiti quantitativi all'ambito degli interventi ammessi alla sanatoria straordinaria, riducendo le volumetrie massime assentibili ed escludendo quasi del tutto la sanatoria per le nuove costruzioni residenziali, in tal modo ponendosi in contrasto con i principi stabiliti dalla legislazione statale, poiché violerebbe gli artt. 81, 117, secondo comma, lettere *a*, *e*) ed *l*), 117, terzo comma, 119 Cost. (per le medesime ragioni invocate nei ricorsi n. 114 e n. 115 del 2004), nonché l'art. 3 Cost. in quanto alterna in modo «poco razionale» «misure di volumetria a misure di superficie», senza specificare se si tratta di superficie utile lorda o netta, ed in quanto sopprime «la essenziale distinzione tra nuove costruzioni e ampliamenti» ed inoltre per aver «fatto ricorso soltanto a limiti massimi espressi in cifre assolute»;

*b)* dell'art. 3, nella parte in cui – per effetto della soppressione del limite del 30 per cento della volumetria e del limite di 3.000 metri cubi previsti dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nonché a causa della mancata differenziazione delle nuove costruzioni non residenziali – estende l'ambito della sanabilità, in quanto violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., il quale attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia dello «ordinamento civile e penale».

5. – Con riguardo alla legge della Regione Lombardia n. 31 del 2004, l'Avvocatura generale dello Stato afferma la illegittimità costituzionale:

*a), b), c) e d)* dell'art. 2, comma 1, nella parte in cui esclude dalla sanatoria straordinaria le «nuove costruzioni, residenziali e non, qualora realizzate in assenza del titolo abilitativo edilizio e non conformi agli strumenti urbanistici generali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge»; della medesima disposizione, nella parte in cui appare escludere anche le opere realizzate in totale difformità dal titolo o con variazioni essenziali; ancora dell'art. 2, comma 1, nella parte in cui riduce – in relazione agli ampliamenti – i limiti massimi di volumetria aggiuntiva ammessi a sanatoria straordinaria, consentendoli solo ove contenuti entro il «20 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, di 500 metri cubi»; dell'art. 2, comma 2, il quale, nello stabilire che «non sono suscettibili di sanatoria i mutamenti di destinazione d'uso, qualora superiori a 500 metri cubi per singola unità immobiliare e non conformi alle previsioni urbanistiche comunali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge», pone due differenti limiti, ulteriori a quelli stabiliti dalla normativa statale, alla sanabilità dei mutamenti di destinazione d'uso, «senza distinguere tra mutamenti implicanti opere ed altri mutamenti e tra mutamenti incidenti sui carichi urbanistici ed altri mutamenti».

Le indicate disposizioni, secondo il ricorrente, violerebbero gli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere *a*, *e*) ed *l*), 117, terzo comma, e 119 Cost. per le medesime ragioni invocate nei ricorsi nn. 114 e 115 del 2004;

e) dell'art. 3, comma 1, ove «considerato esaustivo ed a se stante» rispetto alla legislazione statale, e dunque, «interpretabile *a contrario*» nel senso di consentire un ampliamento dell'ambito della sanatoria, poiché violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto sarebbe contrastante «con il principio posto dall'art. 32, comma 27, lettera *d*», del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, e l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in quanto invaderebbe l'ambito della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile e penale».

6. – In relazione alla legge della Regione Veneto n. 21 del 2004, l'Avvocatura generale dello Stato afferma la illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), il quale ammette a sanatoria «le tipologie di opere di cui all'allegato 1 della legge sul condono» a condizione che «gli ampliamenti di costruzioni a destinazione industriale, artigianale e agricolo-produttiva non superino il 20 per cento della superficie coperta fino ad un massimo di 450 metri quadrati di superficie lorda di pavimento», poiché violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, individuando i limiti quantitativi degli abusi sanabili con riferimento alla superficie e non al volume, renderebbe possibile il superamento del limite di 750 metri cubi fissato dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003, in contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» individuati dalla sentenza di questa Corte [n. 196 del 2004](#) nella disciplina statale posta dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, ed in particolare con il limite massimo delle volumetrie sanabili ivi indicato; nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto, estendendo l'ambito della sanabilità, determinerebbe una palese invasione della competenza statale in materia di «ordinamento civile e penale»;

b) dell'art. 3, comma 1, lettera *c*), il quale, nella parte in cui dispone che «le tipologie di opere di cui all'allegato 1 della legge sul condono sono suscettibili di sanatoria edilizia a condizione che (...) *c*) le nuove costruzioni siano pertinenze di fabbricati residenziali prive di funzionalità autonoma, fino ad un massimo di 300 metri cubi», esclude dal condono edilizio le «nuove costruzioni residenziali» diverse da quelle pertinenziali e aventi volumetria non superiore a 300 metri cubi, poiché violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con «un principio determinato dal legislatore statale» nonché con la «configurabilità» – che sarebbe stata ammessa anche dalla Corte costituzionale – «di una sanatoria straordinaria di illeciti urbanistici»; violerebbe, inoltre, l'art. 117, terzo comma, l'art. 119 Cost. e la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica; l'art. 117, secondo comma, lettere *a*) ed *e*), Cost., in quanto inciderebbe sulla competenza esclusiva statale in materia di «rapporti con l'Unione europea», «moneta», «ordinamento civile e penale»; l'art. 81 Cost., per contrasto con il principio di copertura finanziaria; l'art. 3, Cost. e il principio di egualianza ivi sancito; l'art. 117, secondo comma, lettera

*l), Cost. in quanto invaderebbe l'ambito della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile e penale»;*

*c) dell'art. 3, comma 3, il quale dispone che «ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 32, commi 26 e 27, della legge sul condono, nelle aree assoggettate ai vincoli di cui all'articolo 32» della legge n. 47 del 1985 e successive modificazioni, «sono suscettibili di sanatoria edilizia, a condizione che l'intervento non sia precluso dalla disciplina di tutela del vincolo, esclusivamente i seguenti interventi, ancorché eseguiti in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo: a) i mutamenti di destinazione d'uso, con o senza opere, qualora la nuova destinazione d'uso sia residenziale e non comporti ampliamento dell'immobile; b) le opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di volume». Tale disposizione, nella misura in cui farebbe riferimento ad interventi non incidenti sulla volumetria, ma solo sulla «superficie utile», escludendo dalla sanatoria «ogni altro intervento abusivo», violerebbe gli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. (per le medesime ragioni indicate nei ricorsi nn. 114 e 115 del 2004), nonché l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sia in quanto sarebbe riservata al legislatore statale «la tutela dei valori (ad esempio ambientali) presidiati» dai vincoli di cui all'art. 32 della legge n. 47 del 1985, sia in quanto possa in concreto consentire la sanatoria che sarebbe invece esclusa in via assoluta dall'art. 33 della legge n. 47 del 1985.*

7. – In relazione alla legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, l'Avvocatura generale dello Stato afferma la illegittimità costituzionale:

*a) dell'art. 20, comma 1, lettera a), il quale, nel disciplinare la sanabilità degli ampliamenti di fabbricati esistenti introducendo limiti quantitativamente diversi rispetto a quelli previsti dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003, discrimina tra unità immobiliari destinate ad attività produttive ed altre unità immobiliari e determina tali limiti in «metri quadri di superficie utile coperta», anziché in termini di volume, così violando gli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. (per le medesime ragioni indicate nei ricorsi nn. 114 e 115 del 2004);*

*b) dell'art. 20, comma 1, lettera c), il quale ammette la sanatoria delle «opere riconducibili alle seguenti tipologie di illecito edilizio indicate con i numeri 3, 4, 5 e 6 dell'Allegato 1» al decreto-legge n. 269 del 2003, anche con eventuale modifica delle destinazioni d'uso le quali «siano esse realizzate in conformità o in difformità dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici alla data del 2 ottobre 2003», poiché violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, ove la data del 2 ottobre 2003 fosse riferita alla realizzazione delle opere, contrasterebbe «con il fondamentale principio posto dall'art. 32, comma 25, del citato decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, il quale fa riferimento alle opere realizzate entro il 31 marzo 2003»; l'art. 117,*

secondo comma, lettera *l*), in quanto invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile e penale;

*c)* dell'art. 21, comma 1, lettera *c*), nella parte in cui esclude la sanabilità di opere abusive che comportino «utilizzo di aree in zona agricola per usi del suolo diversi da quello agricolo», potendo determinare la preclusione della sanatoria nelle zone agricole, oltretutto in contraddizione con il precedente art. 20, comma 1, lettera *a*), numero 3, ove viene espressamente menzionata la «zona E», poiché violerebbe gli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost., in quanto determinerebbe una irragionevole diminuzione dell'ambito degli interventi condonabili;

*d)* dell'art. 21, comma 1, lettera *d*), il quale, escludendo dal condono edilizio straordinario i «nuovi edifici, salvo quanto previsto dall'art. 20, comma 1, lettera *b*», della medesima legge regionale, ridurrebbe l'ambito delle fattispecie passibili di sanatoria, in contrasto con i principi fondamentali posti dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003, ai sensi del quale sarebbero ammesse a sanatoria anche le «nuove costruzioni residenziali», violerebbe gli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. (per le medesime ragioni svolte nei ricorsi n. 114 e n. 115 del 2004);

*e)* dell'art. 21, comma 1, lettera *e*), nella parte in cui esclude la sanabilità dell'ampliamento di edifici la cui «intera» costruzione abbia già beneficiato di «precedenti condoni edilizi», poiché violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe una disuguaglianza non sorretta da un principio della legislazione statale; gli artt. 3 e 42 Cost., in quanto gli attuali proprietari degli edifici in questione potrebbero essere soggetti diversi dagli autori dei precedenti abusi e dai proprietari degli immobili all'epoca in cui essi sono stati realizzati; l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in quanto tale discriminazione sarebbe invasiva della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile e penale»;

*f)* dell'art. 21, comma 1, lettera *h*), il quale – nell'escludere dalla sanatoria gli interventi «di ampliamento nelle zone omogenee A di cui al D.M. n. 1444/1968» ad eccezione «di quelli di cui all'articolo 20, comma 2» – equipara «i centri storici ai ‘siti archeologici’ e tutti i relativi edifici a quelli sottoposti a vincolo extraurbanistico», così determinando una irragionevole diminuzione dell'ambito degli interventi per i quali è ammesso il condono edilizio; tale disposizione violerebbe gli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. (per le medesime ragioni indicate nei ricorsi nn. 114 e 115 del 2004);

*g)* dell'art. 19, il quale al comma 1 afferma che «i limiti, le condizioni e le modalità per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria (...) sono disciplinate dal presente titolo», mentre al successivo comma 2 afferma che «per quanto non disposto dal presente titolo si applicano» le normative statali del 1985 e del 1994, nonché i termini temporali, le modalità e le procedure

previste dalle norme statali del 2003, «in connessione con le doglianze in precedenza formulate»; tale disposizione violerebbe gli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost., in quanto conterebbe disposizioni poco chiare ed inoltre, in quanto la mancata menzione delle «successive modifiche ed integrazioni» della disciplina statale del 1985 e del 1994 potrebbe «ingenerare incertezze e controversie»;

h) dell'art. 27, comma 4, il quale dispone che «l'ampliamento di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 20, per gli edifici costituiti da più unità immobiliari dello stesso avente titolo, o da unità immobiliari pertinenziali insistenti all'interno del lotto o dell'area, sempre dello stesso avente titolo, è ammesso per una sola volta ed è riferito alla sommatoria delle superfici di tutte le unità immobiliari interessate, salvo che ogni unità immobiliare si configuri come autonoma struttura abitativa, produttiva o a servizi», laddove dovesse intendersi riferito anche ai casi di più proprietari di unità immobiliari comprese in edificio condominiale o di un unico proprietario di più unità immobiliari autonome, poiché violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost.

8. – Con riguardo alla legge della Regione Campania n. 10 del 2004, l'Avvocatura generale dello Stato afferma la illegittimità costituzionale:

a) degli artt. 1, 3 (eccettuate le lettere b e d del comma 2), 4, 6 (soltanto i commi 1, 2 e 5) e 8, in quanto emanati quando era oramai decorso il termine di quattro mesi (scaduto il 12 novembre 2004) stabilito dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (*Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica*), convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2004, n. 191, per l'emanazione della legge di cui al comma 26 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost. e il principio di «leale collaborazione», in quanto, decorso il termine suddetto, la potestà normativa regionale avrebbe potuto essere esercitata soltanto recependo la normativa statale già divenuta applicabile, «senza possibilità di contraddirla»;

b), c), d), e) dell'art. 1, comma 1, il quale dispone che «la presente legge disciplina la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32, convertito in legge dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, articolo 1 e successive modificazioni e integrazioni», laddove sia suscettibile di essere interpretato nel senso di escludere «dal tessuto normativo complessivo» le disposizioni statali in esso citate; dell'art. 3, comma 1, nella parte in cui esclude dalla sanatoria straordinaria tutte le «opere abusive che hanno comportato la realizzazione di nuove costruzioni difformi dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di esecuzione delle stesse», in contrasto con l'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, ed inoltre nella parte in cui, irrazionalmente darebbe rilevanza a norme e strumenti urbanistici non più vigenti al momento dell'entrata in vigore della legge regionale; dell'art. 4, comma 1, lettera a), il quale, disponendo che

sono sanabili le opere abusive rientranti tra le tipologie di cui all'allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003, se le stesse «hanno comportato un ampliamento del manufatto inferiore al quindici per cento della volumetria della costruzione originaria, sempre che l'ampliamento non superi complessivamente i 250 metri cubi», pone per gli ampliamenti due limiti più severi rispetto a quelli previsti dalla norma statale ed inoltre tra loro cumulativi in tal modo restringendo l'ambito della sanatoria; dell'art. 4, comma 1, lettera *b*), il quale stabilisce che sono sanabili le opere abusive che «hanno comportato la realizzazione di nuove costruzioni conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di esecuzione delle stesse e aventi una volumetria inferiore a 250 metri cubi per singola richiesta di titolo edilizio in sanatoria, sempre che la nuova costruzione non superi complessivamente i 600 metri cubi».

Tutte le summenzionate disposizioni violerebbero, secondo il ricorrente, l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, introducendo limiti quantitativi alla sanabilità delle opere abusive «irrazionalmente ed eccessivamente inferiori a quelli determinati dall'art. 32, comma 25», della normativa statale, contrasterebbero con i principi fondamentali da essa posti; l'art. 117, terzo comma, l'art. 119 Cost. e la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica; l'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto inciderebbero sulla competenza esclusiva statale in materia di «rapporti con l'Unione europea», «moneta», «ordinamento civile e penale»; l'art. 81 Cost., per contrasto con il principio di copertura finanziaria; l'art. 3, Cost. e il principio di egualianza ivi sancito;

*f)* dell'art. 3, comma 2, lettera *a*), «con i connessi commi 3 e 4», e l'art. 4, comma 1, lettera *c*), nella parte in cui restringono l'ambito degli interventi sanabili negando rilevanza al parere favorevole delle autorità preposte alla tutela del vincolo senza distinguere se tale vincolo sia anteriore all'abuso ovvero successivo, poiché violerebbero gli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. (per le medesime ragioni di cui al punto precedente), nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.;

*g)* dell'art. 3, comma 2, lettera *a*), «con i connessi commi 3 e 4», e l'art. 4, comma 1, lettera *c*), nella parte in cui estendono l'ambito degli interventi sanabili in ragione del riferimento alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di esecuzione delle opere abusive, norme e strumenti che potrebbero risultare meno severi di quelli vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 269 del 2003, poiché violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. contrastando con i principi fondamentali posti dalla normativa statale; l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto invadono la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile e penale»;

*h)* dell’art. 3, comma 2, lettera *c*), il quale, disponendo che non possono essere sanate le opere «realizzate su aree facenti parte o di pertinenza del demanio pubblico», e non distinguendo tra demanio statale e demanio provinciale e comunale, estenderebbe l’ambito delle ipotesi di esclusione dalla sanabilità già prevista dall’art. 32, comma 14, decreto-legge n. 269 del 2003, poiché violerebbe gli artt. 42 e 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., in relazione al demanio statale, per il quale la sanabilità delle opere è subordinata al previo esplicito consenso dello Stato proprietario; l’art. 117, terzo comma, Cost. in quanto contrasterebbe con un principio determinato dalla normativa statale (art. 32, comma 14, del decreto-legge n. 269 del 2003 e art. 32, comma 6, della legge n. 47 del 1985); l’art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai beni del demanio provinciale e comunale, in quanto la disposizione regionale non sarebbe sorretta da alcun principio determinato dalla normativa statale;

*i)* dell’art. 4, comma 1, lettera *d*), il quale ammette alla sanatoria gli interventi che «hanno comportato un ampliamento del manufatto, già oggetto di condono ai sensi delle disposizioni di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, capi IV e V, o ai sensi della legge 23 dicembre 1994, n. 724, articolo 39, inferiore al cinque per cento della volumetria della costruzione originaria, sempre che l’ampliamento non superi complessivamente i cento metri cubi», poiché violerebbe gli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere *a*, *e*) ed *l*), 117, terzo comma, e 119 Cost. (per ragioni identiche a quelle svolte nei ricorsi nn. 114 e 115 del 2004), nonché l’art. 42 Cost. e la garanzia costituzionale della proprietà.

9. – Nel giudizio instaurato con ricorso n. 114 del 2004, la Regione Emilia-Romagna, con atto depositato il 12 gennaio 2005, si è costituita in giudizio, chiedendo che le questioni proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri siano dichiarate inammissibili o infondate, e riservando ulteriori deduzioni ad una successiva memoria.

10. – Nella memoria depositata in data 30 novembre 2005, la Regione Emilia-Romagna osserva innanzitutto che l’art. 33, comma 1, avrebbe riguardo «ad uno solo dei sette tipi di intervento che compongono il *genus* ‘interventi di nuova costruzione’» di cui al punto *g*) dell’Allegato alla legge regionale n. 31 del 2002, e all’interno di quel tipo, si riferirebbe «solo ai nuovi manufatti, e non agli ampliamenti». Inoltre, l’esclusione del condono per le costruzioni edificate *ex novo* in modo totalmente abusivo rientrerebbe nel potere regionale di modulare la dimensione del condono all’interno dei principi fondamentali, come espressamente riconosciuto da questa Corte nella sentenza [n. 196 del 2004](#) e nella sentenza [n. 71 del 2005](#). Relativamente alle censure svolte nei confronti dell’art. 33, commi 2 e 3, la Regione premette che tale disposizione ammette il rilascio del titolo in sanatoria – seppur solo in determinati casi – per gli ampliamenti e le

sopraelevazioni di manufatti esistenti conformi alla legislazione urbanistica ma contrastanti con gli strumenti urbanistici vigenti il 31 marzo 2003.

Per quanto riguarda i limiti quantitativi al condono, rileva la difesa regionale che non esisterebbe alcun nesso tra l’istituto della variazione essenziale (neppure considerato dal decreto-legge n. 269 del 2003) e quello del condono: il primo rileverebbe ai fini del tipo di sanzione, il secondo avrebbe come risultato la regolarizzazione dell’opera.

Per quanto riguarda l’art. 34, commi 1 e 2, il quale non ammette la sanatoria per gli interventi di ristrutturazione edilizia realizzati in contrasto con la legislazione urbanistica o le prescrizioni degli strumenti vigenti al 31 marzo 2003, la Regione sostiene che il condono sarebbe escluso solo per le ristrutturazioni contrarie alla legislazione urbanistica, mentre le altre ristrutturazioni sarebbero condonabili anche se contrarie agli strumenti urbanistici, purché ricorrono le condizioni indicate.

Le censure concernenti la violazione delle potestà statali in materia di rapporti con l’Unione europea «e relativi stringenti ‘vincoli’», di moneta e di sistema tributario e contabile dello Stato, oltre che inammissibili per genericità, essendo prive di argomentazione, sarebbero altresì «stravaganti» ed infondate. Dietro l’impropria invocazione di tali parametri normativi, vi sarebbe il rifiuto di prendere atto che la titolarità del diritto di stabilire con legge le dimensioni del condono edilizio – come chiarito dalla Corte – non spetta in via esclusiva allo Stato, ma è condivisa tra lo Stato e le Regioni.

Inammissibile per genericità sarebbe anche la censura sollevata in relazione all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Essa sarebbe altresì infondata dal momento che l’art. 26, comma 2, della legge impugnata precisa che i limiti posti non incidono sull’estinzione del reato, che consegue al pagamento dell’oblazione.

Priva di fondamento sarebbe inoltre la asserita lesione del principio di uguaglianza in quanto le pronunce ‘asistematiche’ di cui si duole l’Avvocatura, sarebbero frutto dell’esistenza della competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio.

Per quanto attiene all’art. 32 legge regionale, la Regione rileva che solo se l’unità abitativa è stata oggetto in passato di un rilevante abuso (condonato) essa non è ammessa alla nuova sanatoria.

Inoltre, l’esclusione degli interventi abusivi per la cui realizzazione sono stati utilizzati contributi pubblici si giustificherebbe per la riprovevolezza della condotta ed avrebbe finalità sia afflittiva verso il trasgressore, sia preventiva.

L’obbligo, posto dall’art. 33, comma 4, di non modificare per 20 anni la destinazione d’uso non abitativa per gli ampliamenti abusivi che beneficino della sanatoria, mirerebbe a non

incentivare ampliamenti abusivi di edifici non residenziali. In tale prospettiva la limitazione del diritto di proprietà si giustificherebbe alla luce dell’art. 42, secondo comma, Cost.

Per quanto concerne l’art. 26, comma 4, che prevede la sanatoria delle opere edilizie autorizzate e realizzate anteriormente alla legge n. 10 del 1977, che presentino difformità esecutive, osserva la Regione che la disposizione avrebbe ad oggetto una sola tipologia di abusi, e cioè le difformità esecutive lievi e risalenti nel tempo e si giustificherebbe per l’esigenza di assicurare la certezza del diritto e la facilità degli scambi privati. Essa inoltre, opererebbe non solo ai fini del condono straordinario, ma anche «a regime».

Inammissibile sarebbe infine la censura proposta avverso l’art. 29, comma 2, e l’art. 8, comma 3, per carenza di specificazione nella delibera del Consiglio dei ministri. Tale censura sarebbe comunque infondata, in quanto basata su una erronea lettura della norma la quale non riguarda le asseverazioni del professionista in quanto la norma impone semplicemente oneri di comunicazione alle competenti autorità, delle risultanza istruttorie da cui risulta che le asseverazioni non corrispondono al vero.

11. – Anche l’Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria nella quale, oltre a ribadire le censure già proposte nel ricorso n. 114 del 2004, si sofferma sulle previsioni in tema di sanabilità di ampliamenti e sopraelevazioni, contenute nell’art. 33, commi 2 e 3, della legge regionale emiliana. Tale disposizione, ammettendo il condono solo per le opere che pur essendo difformi dalla legislazione urbanistica, siano conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, contrasterebbe con il «principio-cardine di una normativa del condono edilizio» che, per definizione opererebbe in deroga agli strumenti urbanistici. In ordine al diverso trattamento riservato agli edifici residenziali (art. 33, comma 3, lettera *b*) rispetto a quelli non residenziali (art. 33, comma 3, lettera *a*), esso non troverebbe riscontro nella normativa statale, ed inoltre, nella parte in cui limita l’aumento di cubatura sanabile, contrasterebbe con il principio enunciato dall’art. 32, comma 25, decreto-legge n. 269 del 2003. Tale principio sarebbe violato anche dalla totale esclusione della sanabilità di ampliamenti e sopraelevazioni realizzati in edifici residenziali diversi da quelli unifamiliari e bifamiliari.

12. – Nel giudizio introdotto con il ricorso n. 115 del 2004, la Regione Toscana si è costituita in giudizio, con atto depositato il 14 gennaio 2005, chiedendo che le questioni proposte con il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri siano dichiarate inammissibili o infondate, e riservando ulteriori deduzioni ad una successiva memoria.

13. – Nella memoria depositata successivamente, la difesa regionale afferma, innanzitutto, che le disposizioni impugnate rispetterebbero i limiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale sul condono edilizio, tenendo conto «della specificità della situazione sia normativa che territoriale

della Toscana». In coerenza con la legislazione regionale in materia di attività edilizie, l'art. 2 della legge impugnata esclude dal condono le edificazioni totalmente nuove e senza titolo, nonché le ristrutturazioni urbanistiche anch'esse senza titolo. Invece, per tutte le restanti opere sarebbe ammessa la sanatoria straordinaria sia se realizzate in mancanza del titolo sia se in difformità dal medesimo.

Infondate sarebbero le censure con cui lo Stato lamenta la violazione della competenza statale in materia di rapporti con l'Unione europea, moneta e di coordinamento della finanza pubblica. In particolare, ove si trascurasse, come fa l'Avvocatura dello Stato, il contenuto specifico della normativa, si consentirebbe sempre al legislatore statale di interferire in ambiti di competenza regionale in nome del «coordinamento della finanza pubblica», perché la disciplina di tutte le materie ha risvolti in termini finanziari.

Inammissibile sarebbe poi la censura formulata in relazione all'art. 3 Cost., in quanto generica. Essa sarebbe comunque infondata, perché la possibilità per i legislatori regionali di disciplinare la sanatoria straordinaria sarebbe stata riconosciuta come legittima dalla Corte.

Ugualmente generica, e comunque infondata, sarebbe la censurata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. La legge regionale infatti, non inciderebbe sulla sfera penale del condono, ma si limiterebbe a regolarne gli effetti amministrativi e le relative sanzioni amministrative.

Per quanto concerne i limiti posti dall'art. 2, comma 5, lettera *c*), alla sanabilità dei mutamenti di destinazione d'uso, afferma la Regione che l'impugnazione del Governo sarebbe inammissibile perché si risolverebbe in un sindacato di merito. Essa sarebbe comunque infondata, dal momento che il cambio di destinazione d'uso avrebbe rilevanti conseguenze dal punto di vista urbanistico.

Infondata, sarebbe infine la censura mossa avverso l'art. 2, comma 6: subordinandosi, infatti, la sanatoria delle opere, nel caso in cui i vincoli siano stati apposti dopo l'entrata in vigore della legge, alla valutazione dell'autorità preposta al vincolo, si opererebbe una «scelta ragionevole ed equilibrata nel rapporto tra le istanze e le aspettative del privato che ha commesso l'abuso, con quelle di salvaguardare un'area che necessita di una particolare tutela».

14. – Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria nella quale ribadisce e specifica le censure mosse avverso l'art. 2 della legge regionale della Toscana n. 53 del 2004. Tale disposizione, infatti, impedirebbe la sanatoria straordinaria delle nuove costruzioni residenziali, in contrasto con il principio determinato dal legislatore statale.

Anche la disciplina degli ampliamenti sarebbe irragionevolmente riduttiva di quella statale a danno delle costruzioni residenziali, mentre accettabili sarebbero i limiti previsti dall'art. 2, comma 2, lettera c), per le costruzioni destinate ad uso non abitativo.

Secondo la difesa statale, tali previsioni sarebbero incostituzionali, dal momento che il legislatore regionale non potrebbe negare «in misura prevalente (rispetto al ‘quantum’ di volumetria ammesso a sanatoria dalla legge statale) la sanabilità degli abusi edilizi», in quanto, diversamente, si vanificherebbe la cogenza dei principi determinati dal Parlamento, degradandoli a «velleitarie esortazioni ottative».

15. – Nel giudizio introdotto con ricorso n. 2 del 2005, con atto depositato il 27 gennaio 2005, si è costituita in giudizio la Regione Marche, concludendo nel senso della inammissibilità, e comunque dell'infondatezza, del ricorso.

In particolare, la pretesa incostituzionalità dell'art. 3 della legge regionale, per violazione degli artt. 117 e 119 Cost, sarebbe priva di fondamento, in quanto la Corte costituzionale, con la [sent. n. 196 del 2004](#), avrebbe riconosciuto alle Regioni un «ruolo indefettibile» nell'attuazione del condono edilizio straordinario.

Inoltre, le dichiarazioni di incostituzionalità da parte della medesima sentenza dei commi 25 e 26 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nella parte in cui non prevedono che la legge regionale possa disporre in materia di una larga discrezionalità in questi ambiti equivarrebbe a legittimare le leggi regionali a subordinare le tipologie di abuso ritenute condonabili ad ulteriori limiti. Quindi, le Regioni sarebbero state «legittimate ad ampliare l'elenco delle opere non condonabili, stabilendo criteri e limiti, incidendo anche sulla stessa possibilità di conseguire il condono per determinate categorie di opere o per determinate zone».

In relazione alla «abolizione asseritamente operata dall'art. 3 del limite del 30% della volumetria», la difesa della Regione afferma che la norma sarebbe pienamente legittima poiché «il limite del 30% (costituirebbe) parametro alternativo a quello dell'ampliamento superiore a 750 metri cubi per l'ammissibilità alla sanatoria secondo espressa previsione del comma 25 dell'art. 32» della legislazione statale.

Quanto alla affermata lesione, da parte della legge impugnata, delle competenze statali in materia di rapporti con l'Unione europea, di «moneta», e di coordinamento della finanza pubblica, la Regione osserva che tali competenze non potrebbero «in ogni caso ledere quelle costituzionalmente garantite determinandone una invasione».

Sarebbe inoltre priva di fondamento la necessità – affermata dall'Avvocatura dello Stato – di preservare «l'affidamento sul gettito del condono edilizio per la copertura (art. 81 Cost.) di spese pubbliche» laddove comporti un'indebita invasione della competenza regionale costituzionalmente

garantita tramite «l'imposizione di dettagliati strumenti concreti». A sostegno di tale affermazione viene anche ricordata la [sentenza n. 390 del 2004](#) di questa Corte.

La asserita violazione del principio di egualianza, nonché dell'art. 117, comma secondo, lettera *l*), Cost., inoltre, sarebbe insussistente in quanto – come proverebbe anche la stessa sentenza n. 196 del 2004 nella parte in cui evidenzia il differente «trattamento costituzionale» degli aspetti penalistici e di quelli amministrativistici del condono – la competenza dello Stato in materia penale non potrebbe essere «lesiva delle competenze costituzionali costituzionalmente garantite», dal momento che essa, come affermato anche dalla [sentenza n. 185 del 2004](#), sarebbe una competenza «strumentale, potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali». Analoghe considerazioni varrebbero anche per la materia «ordinamento civile».

16. – L'Avvocatura dello Stato ha depositato, in data 30 novembre 2005, una memoria nella quale precisa che deve ritenersi escluso dalla materia del contendere l'art. 3, comma 3, della legge della Regione Marche, potendo la Regione ridurre la volumetria massima sanabile rispetto a quella prevista dal legislatore statale, ed escludere la condonabilità «in qualche zona omogenea».

Peraltro residuerebbero le censure svolte in relazione ai commi 1 e 2 dell'art. 3: l'Avvocatura in particolare, sostiene che il legislatore marchigiano avrebbe eluso «in modo ‘poco visibile’ e però efficace» i principi fondamentali posti dallo Stato in materia di condono edilizio, ponendo un limite volumetrico alla sanabilità talmente basso da escludere, di fatto, quasi del tutto la sanabilità delle nuove costruzioni residenziali. La circostanza che questa Corte abbia riconosciuto alle Regioni la possibilità di prevedere limiti volumetrici inferiori a quelli stabiliti dal legislatore statale, ad avviso dell'Avvocatura, non sarebbe risolutiva, dal momento che, in ogni caso, non si potrebbero operare riduzioni tali da vanificare i principi determinati dal legislatore statale.

Nella memoria si ribadisce, inoltre, che la soppressione del limite del 30% della volumetria originaria, nonché la mancata previsione di un limite d'insieme complessivo, determinerebbe un illegittimo ampliamento della sanatoria.

17. – Anche la Regione Marche, in data 30 novembre 2005, ha depositato una memoria nella quale ribadisce innanzitutto che questa Corte, nelle sentenze [n. 196 del 2004](#) e [n. 71 del 2005](#), se ha riconosciuto come spettante allo Stato la determinazione della portata massima del condono edilizio, ha ritenuto sussistente il potere delle Regioni di modularne l'ampiezza entro i limiti massimi fissati dalla legge nazionale. In quest'ambito, la Regione avrebbe esercitato l'attività di controllo del territorio, in coerenza anche con la propria precedente normativa in materia.

Per quanto concerne le singole censure, la difesa regionale osserva come la previsione nell'art. 3 della legge impugnata di limiti volumetrici espressi in cifre assolute, anziché in misura percentuale, sarebbe coerente con l'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003, il quale

prevede, per gli ampliamenti il limite del 30% della volumetria originaria come alternativo a quello di 750 mc.

In ordine alla censura formulata sul preteso contrasto dell'art. 3 con l'art. 117, secondo comma, lettere *a*) ed *e*), Cost., per invasione dei compiti attribuiti alla competenza esclusiva statale in materia di rapporti con l'Unione europea e di «moneta», la difesa regionale rileva come ciò che sarebbe da considerare riservato alla competenza esclusiva dello Stato dovrebbe attenere ad una politica economica che abbia valenza sul piano nazionale per la sua rilevanza macroeconomica.

Infondata sarebbe altresì la asserita violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119 Cost. per invasione dei compiti attribuiti alla competenza statale di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che tali competenze non potrebbero in ogni caso ledere quelle costituzionalmente garantite alle Regioni determinandone un'indebita invasione. La Corte avrebbe più volte affermato che il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio «ma solo, con ‘disciplina di principio’, ‘per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari’».

In ordine al preteso contrasto dell'art. 3 della legge regionale con il principio di egualianza di cui all'art. 3 Cost. e con la competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., la Regione aggiunge che nella [sentenza n. 196 del 2004](#) «la linea di riparto scelta dalla Corte, in tema di condono edilizio, passi per la distinzione tra sanatoria penale (di esclusiva competenza statale) e sanatoria amministrativa (di competenza, potrebbe dirsi, quasi completamente regionale)».

Per quanto attiene infine alla pretesa violazione della competenza statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», questa Corte, già nella [sentenza n. 282 del 2002](#), avrebbe chiarito che (nell'ipotesi specifica in materia di responsabilità civile in materia sanitaria), «si deve escludere che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l'opera dei sanitari, e in quanto tale sia suscettibile di produrre conseguenze in sede di accertamento delle loro responsabilità, rientri per ciò stesso nell'area dell'ordinamento civile, riservata al legislatore statale».

18. – Nel giudizio introdotto con ricorso n. 3 del 2005, con atto depositato in data 28 gennaio 2005 si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, richiedendo che le questioni proposte dal ricorso statale siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

Quanto alla asserita inammissibilità delle censure statali, la Regione Lombardia osserva che essa dipenderebbe, in primo luogo, dalla circostanza secondo la quale esse prendono le mosse dall'«erroneo presupposto che l'unica fonte di disciplina della materia sia costituita dalla legge regionale, e non piuttosto – come ha sottolineato la stessa Corte costituzionale nella [sentenza n. 196](#) – dal combinato disposto della legislazione statale e di quelle regionali». In secondo luogo, la

inammissibilità delle censure mosse dalla difesa erariale dipenderebbe dalla loro «indeterminatezza, oscurità e genericità», che determinerebbero difficoltà nella loro interpretazione.

Quanto agli aspetti di merito, la difesa regionale osserva anzitutto come non sia svolta alcuna censura nei riguardi dell'art. 1, comma 1, della legge regionale; trattasi comunque di disposizione semplicemente finalizzata a chiarire il carattere meramente derogatorio della disciplina regionale rispetto a quella statale, la quale, dunque, si applicherebbe a tutti gli aspetti non regolati dalla legge regionale.

Quanto alle censure relative alla diminuzione dei limiti volumetrici massimi alla sanabilità delle opere ed alla esclusione della possibilità di sanatoria per le nuove costruzione, la Regione evidenzia come la [sentenza n. 196 del 2004](#), sia nelle motivazioni che nel dispositivo, abbia «espressamente riconosciuto in tale ambito la facoltà per la Regione di ridurre gli indici volumetrici condonabili in virtù della legge statale». Inoltre, la Regione nota come la stessa avvocatura riconosca il potere della Regione di specificare i limiti, anche quantitativi, della sanabilità, seppur solo nell'ambito della «ragionevole tollerabilità»: in tali limiti la resistente ritiene che la legge regionale si sia comunque mantenuta.

Quanto al divieto di sanatoria delle opere relative a nuove costruzioni, la difesa della resistente nota come la legge impugnata – lungi dal comportare «un diniego totale» di sanatoria degli illeciti urbanistici come sostiene l'Avvocatura dello Stato – non porrebbe alcun divieto assoluto di sanatoria, ma avrebbe semplicemente escluso la possibilità di condonare abusi edilizi caratterizzati da un particolare rilievo sul piano urbanistico. Ciò, peraltro, in attuazione di quanto esplicitamente affermato dalla Corte costituzionale nella menzionata sentenza [n. 196 del 2004](#).

Più in particolare, la Regione evidenzia come la norma impugnata si sia limitata a non consentire le «opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici». Viceversa, sarebbero suscettibili di sanatoria «tutte le altre fattispecie di abuso non previste dalla legge regionale e contemplate dalla legge statale».

Anche le censure mosse nei confronti dell'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 31 del 2004 sarebbero infondate, poiché tale disposizione si limita a «consentire la sanabilità di quei mutamenti considerati inammissibili ai sensi della vigente legge regionale n. 1 del 2001», mentre, per tutti gli altri abusi relativi ai mutamenti di destinazione d'uso «continuerà a trovare applicazione la disciplina statale».

Da ultimo, la Regione Lombardia espone alcune considerazioni difensive in relazione alla pretesa incostituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge regionale impugnata, asserendo che con

questa disposizione il legislatore lombardo ha inteso semplicemente «ribadire e consacrare, anche in un testo legislativo regionale, quanto già previsto dalla legislazione statale».

19. – L’Avvocatura dello Stato ha depositato, in data 14 novembre 2005, una memoria nella quale circoscrive e specifica l’ambito delle censure formulate nel ricorso introduttivo n. 3 del 2005.

Innanzitutto, precisa che non è stato impugnato l’art. 2, comma 1, primo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 31 del 2004, nella parte in cui disciplina gli ampliamenti.

Per quanto concerne la censura avente ad oggetto la medesima norma, ma nella parte in cui in modo non specifica se fossero esclusi dalla sanatoria solo gli interventi realizzati in assenza del titolo abilitativo, ovvero anche quelli realizzati in totale difformità da esso o con variazioni essenziali, afferma il ricorrente che non vi sarebbe più controversia. La Regione, infatti, nel proprio atto di costituzione avrebbe specificato la portata della disposizione, precisando che tali opere (realizzate in difformità o con variazioni essenziali) sarebbero sanabili. Tuttavia, prosegue l’Avvocatura, «non risulta che il chiarimento sia stato portato (...) a conoscenza dei comuni e – tempestivamente – della generalità dei cittadini e che ad esso le amministrazioni si attengano».

La Regione avrebbe circoscritto la portata anche dell’art. 2, comma 2, riferendola ai soli mutamenti di destinazione d’uso qualificati inammissibili dalla propria legge regionale n. 1 del 2001. Questa interpretazione riduttiva «elimina, nel concreto una parte cospicua della materia controversa, lasciando di essa solo la parte residua». Anche tale interpretazione, tuttavia non sarebbe stata divulgata.

Analogamente, alla luce dell’interpretazione fornitanone dalla Regione, verrebbe meno anche la censura relativa all’art. 3, comma 1, nella parte in cui avrebbe ampliato l’ambito degli interventi condonabili.

Pertanto, ritiene l’Avvocatura che la controversia «parrebbe ridimensionata, sul piano pratico, per quanto concerne l’art. 2, comma 2, e l’art. 3, comma 1».

Conseguentemente, il nucleo delle censure sarebbe circoscritto all’art. 2, comma 1, nella parte in cui esclude la sanabilità delle nuove costruzioni residenziali. A tale riguardo, il ricorrente ribadisce le censure già svolte nell’atto introduttivo, precisando che la sentenza [n. 196 del 2004](#) e il punto 2) del dispositivo, invocato dalla Regione a giustificazione della legittimità della disposizione, avrebbe ampliato le possibilità di intervento dei legislatori regionali nell’ambito della competenza legislativa concorrente, ma non li avrebbe liberati dal dovere di conformarsi ai principi determinati dal Parlamento nazionale. Pertanto al legislatore regionale sarebbe consentito apportare solo articolazioni e specificazioni della disciplina statale.

20. – Nella ulteriore memoria depositata il 30 novembre 2005, la Regione Lombardia prende atto che, a seguito delle considerazioni svolte dall’Avvocatura dello Stato, gli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, della legge impugnata non sarebbero più oggetto del giudizio.

Anche in relazione all’art. 2, comma 2, vi sarebbe un difetto di interesse al ricorso, in quanto l’Avvocatura avrebbe ritenuto la controversia ‘ridimensionata’ a seguito dei chiarimenti forniti dalla difesa regionale, ma, ciononostante, avrebbe insistito per l’annullamento della norma, affermando di non essere autorizzata ad abbandonare il ricorso. Tale interesse non potrebbe essere ravvisato nella asserita mancata divulgazione dell’interpretazione della legge regionale, dal momento che la Regione avrebbe reso ai Comuni lombardi numerosi pareri in merito e, comunque, la non corretta interpretazione della legge regionale da parte delle amministrazioni comunali non potrebbe costituire oggetto del sindacato di legittimità costituzionale.

Con riguardo alla impugnazione dell’art. 2, comma 1, la Regione Lombardia osserva che l’Avvocatura nella memoria in cui aveva riconosciuto che effettivamente la legge lombarda non prevedeva un divieto assoluto di sanatoria, ha riproposto le censure ai commi 1 e 2 dell’art. 2, e per di più ha affermato che qualsiasi eccezione al principio della sanabilità degli abusi sulle nuove costruzioni sarebbe da considerare illegittima in quanto lesiva del principio fondamentale della sanabilità degli illeciti realizzati sulle nuove costruzioni. In tal modo la difesa statale avrebbe ampliato e mutato il *thema decidendum*, con conseguente inammissibilità della nuova censura.

Nel merito, tali censure sarebbero infondate dal momento che l’art. 2, comma 1, avrebbe escluso la sanatoria solo per gli abusi edilizi particolarmente rilevanti sul piano urbanistico e ciò avrebbe fatto nell’ambito dei poteri regionali, così come riconosciuti da questa Corte nelle sentenze [n. 196 del 2004](#) e [nn. 70 e 71 del 2005](#).

Infondate sarebbero le censure di violazione dell’art. 117, secondo comma, lettere *a), e), l)*, dell’art. 119 Cost., nonché dell’art. 3 Cost., dal momento che questa Corte avrebbe ricondotto alla competenza concorrente il potere delle Regioni di specificare, articolare e persino derogare alla disciplina statale.

Con riguardo alle censure mosse avverso l’art. 2, comma 2, la Regione rileva come la difesa dello Stato, dopo aver preso atto dell’interpretazione sistematica della norma svolta nella memoria di costituzione, ha affermato che essa avrebbe eliminato una parte cospicua della controversia, pur lasciandone una parte residua, senza tuttavia chiarire quale essa fosse. Tale censura sarebbe dunque inammissibile per carenza di interesse e per mancata identificazione della disposizione violata, nonché per genericità ed imprecisione della censura.

21. – Nel giudizio introdotto con ricorso n. 7 del 2005, con atto depositato il 26 gennaio 2005, la Regione Veneto si è costituita in giudizio, chiedendo che le questioni proposte con il

ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri siano dichiarate inammissibili o infondate, e riservando ad una successiva memoria.

22. – Nella memoria depositata in data 30 novembre 2005, la Regione Veneto sostiene, innanzitutto, che il ricorso dello Stato sarebbe fondato su una lettura parziale e fuorviante della sentenza [n. 196 del 2004](#); significativa sarebbe anche la sentenza [n. 71 del 2005](#), nella quale questa Corte avrebbe espressamente riconosciuto alle Regioni il potere di determinare, entro i limiti fissati dalla legge statale, tipologie ed entità degli abusi assentibili.

Per quanto attiene alla censura mossa avverso l'art. 3, comma 1, lettera *c*), della legge impugnata, il quale pone, per la sanabilità delle nuove costruzioni, il duplice limite che esse siano pertinenziali a fabbricati residenziali e che abbiano una volumetria massima di 300 metri cubi, la difesa regionale osserva come tale disposizione avrebbe rispettato la condizione generale posta dal legislatore nazionale, pur introducendo condizioni più restrittive, sulla base della particolare «esperienza urbanistico-edilizia veneta». Con la disposizione impugnata, pertanto, il legislatore veneto avrebbe rispettato i limiti posti dalla normativa statale facendo un uso del potere ad esso spettante ben più limitato rispetto a quanto consentito.

Anche le censure mosse avverso l'art. 3, comma 3, sarebbero infondate. Innanzitutto, la norma si riferirebbe alle aree assoggettate ai vincoli di cui all'art. 32, della legge n. 47 del 1985, ossia ai vincoli non preclusivi in via assoluta dell'edificabilità e pertanto non sarebbe neppure ipotizzabile la lamentata violazione dell'art. 33 della stessa legge riguardante le aree soggette ai vincoli di inedificabilità.

D'altra parte, la ammissione di alcuni mutamenti di destinazione d'uso e delle «opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di volume» escluderebbe dalla sanatoria qualsiasi altro intervento abusivo.

A tale riguardo, si osserva come la Regione non avrebbe inteso discostarsi dalla disciplina statale di cui all'art. 32 della legge n. 47 del 1985 ed all'art. 32, comma 27, del decreto-legge n. 269 del 2003. Anzi, a fronte dell'incertezza interpretativa in ordine alla portata delle disposizioni citate, il legislatore veneto si sarebbe limitato a chiarire che la normativa statale, «anche se intesa nel senso più restrittivo, non preclude la sanatoria amministrativa di abusi che abbiano natura insignificante rispetto al vincolo paesaggistico o ambientale». Sarebbe pertanto ammessa la sanatoria dei mutamenti di destinazione d'uso, con o senza opere, qualora la nuova destinazione d'uso sia residenziale e non comporti ampliamento dell'immobile; sarebbe inoltre ammessa la sanatoria delle opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di volume. La norma riguarderebbe, pertanto, ipotesi già desumibili in via interpretativa, in quanto prive di

impatto esterno, per le quali sarebbe irrilevante la circostanza che l'area sia o meno soggetta a vincolo paesaggistico o ambientale.

La difesa regionale eccepisce, poi, l'inammissibilità e l'improcedibilità della censura, dal momento che la disposizione impugnata sarebbe stata modificata dall'art. 19 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8.

La Regione contesta, da ultimo, le censure mosse all'art. 3, comma 1, lettera *a*), concernente gli ampliamenti di costruzioni a destinazione industriale, artigianale, agricolo-produttiva, ed impugnato dallo Stato perché consentirebbe il superamento del limite massimo fissato dal legislatore statale. In realtà, osserva la difesa regionale, con tale disposizione si sarebbe voluto limitare l'ammissibilità del condono, allo stesso tempo prendendo atto che il criterio urbanistico di riferimento utilizzato dal legislatore statale non corrisponde a quello utilizzato dalla legislazione urbanistica veneta per disciplinare gli edifici a destinazione produttiva. Conseguentemente, la Regione avrebbe «convertito» il parametro dei metri cubi in quello dei metri quadrati; avrebbe altresì ridotto i limiti massimi di ammissibilità della sanatoria rispetto al «tetto» statale, limitando l'ampliamento sanabile al 20% della superficie coperta originaria e la superficie massima dell'ampliamento sanabile a 450 mq; avrebbe inoltre reso, da alternative, cumulative le due condizioni sopra indicate. La doverosità del rispetto di ambedue i limiti non consentirebbe mai il superamento del «tetto» statale, in quanto il 20% della superficie coperta esistente sarebbe logicamente inferiore al 30% del volume esistente ed inoltre, in quanto il limite dei 450 mq di superficie coperta massima dell'ampliamento, operando «congiuntamente col limite del 20% della superficie coperta», rileverebbe «solo se ed in quanto comprima ulteriormente l'ampliamento sanabile, escludendo anche ampliamenti di per sé rispettosi della soglia del 20% della superficie coperta esistente se comunque troppo ampi».

23. – L'Avvocatura dello Stato, in data 22 novembre 2005, ha depositato una memoria nella quale ribadisce le censure svolte nel ricorso avverso la legge regionale del Veneto n. 21 del 2004.

24. – Nel giudizio introdotto con ricorso n. 8 del 2005, con atto depositato il 4 febbraio 2005, si è costituita in giudizio la Regione Umbria, concludendo nel senso della inammissibilità, e comunque della infondatezza, delle censure proposte dal ricorso statale.

La resistente, in via preliminare, afferma che per la sentenza [n. 196 del 2004](#) i contenuti di principio da ritenersi sottratti al legislatore regionale sono, oltre ai profili penalistici, solo la «previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili». Per le restanti parti, le Regioni potrebbero quindi introdurre discipline differenti.

In riferimento alle censure mosse nei confronti dell'art. 21, comma 1, lettera *d*), la difesa regionale osserva che la sentenza [n. 196 del 2004](#) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003 nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al successivo comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli ivi indicati. Da ciò discenderebbe che il solo principio fondamentale desumibile dalla disposizione in questione è rappresentato dalla indicazione del limite massimo di 750 metri cubi per ogni titolo abilitativo in sanatoria. Peraltro, la Regione osserva che la disposizione impugnata non escluderebbe il condono per gli ampliamenti delle nuove costruzioni residenziali, ma lo circoscriverebbe soltanto.

In relazione alle censure proposte nei confronti dell'art. 20, comma 1, invece, la resistente osserva che la espressione dei limiti in metri cubi, anziché in metri quadri, non può essere considerata un principio fondamentale della materia, stante la agevole convertibilità dei metri quadri in metri cubi, in base alla considerazione dell'altezza media degli edifici del tipo di volta in volta in questione, o la maggiore altezza in concreto risultante. Il legislatore regionale avrebbe altresì contemplato l'eventualità che l'immobile sia particolarmente alto – in quanto, ad esempio, adibito a scopi industriali – precisando all'art. 20, comma 3, che le «opere di cui al comma 1, lettere a) e b), e al comma 2 non possono comunque comportare il superamento dei limiti volumetrici massimi stabiliti all'articolo 32, comma 25 del D.L. n. 269/2003». Per l'ipotesi in cui l'abuso determini solo un aumento del volume, ma non anche della superficie (ad es. una sopraelevazione o uno scantinato), l'art. 27, comma 2, prevede il ricorso ad una formula matematica per determinare la superficie corrispondente e determinare quindi la compatibilità dell'intervento con i limiti prescritti nell'art. 20, comma 1, lettera *a*).

Quanto poi alla differenziazione che la legge regionale opera tra unità immobiliari destinate ad abitazioni e quelle destinate ad attività produttive e servizi, essa sarebbe pienamente giustificata e comunque sarebbe il frutto di una scelta di politica edilizio-urbanistica che competerebbe alla Regione.

Le questioni di costituzionalità proposte dal ricorso statale inerenti la presunta violazione della competenza statale in materia di rapporti con l'UE, moneta e sistema tributario e contabile dello Stato, secondo la resistente, andrebbero ritenute inammissibili per evidente genericità. Ancora, nessuna motivazione sorreggerebbe la presunta violazione della competenza statale in materia di sistema tributario e contabile dello Stato.

Nel merito, tali censure sarebbero infondate, poiché basate sull'erroneo presupposto secondo il quale la potestà normativa regionale incontrerebbe «un limite nel rispetto dell'ampiezza del gettito finanziario stabilito unilateralmente dal Governo in tema di condono ed altrettanto

unilateralmente destinato a coprire altre spese statali» e comunque contrastate da quanto stabilito dalla Corte costituzionale con la sentenza [n. 196 del 2004](#).

Quanto alle censure relative all'art. 21, comma 1, lettera *c*), la Regione afferma come esse siano frutto di una erronea lettura della disposizione, che invece si riferisce «esclusivamente all'utilizzo dell'area agricola per usi diversi da quello agricolo».

I rilievi concernenti la lettera *e*), invece, sarebbero infondati, in quanto la distinzione della posizione dei fabbricati interamente condonati in precedenza non sarebbe affatto irragionevole.

La censura concernente l'art. 21, lettera *h*), sarebbe inammissibile, a causa della sua genericità; comunque, nel merito, si osserva come la «grandissima valenza storica, artistica e culturale» dei centri delle città umbre rende non irragionevole la loro assimilazione ai siti archeologici e all'edificato civile di particolare rilievo architettonico e paesistico.

Pretestuosi sarebbero, invece, i rilievi mossi nei confronti dell'art. 19, dal momento che le disposizioni statali espressamente richiamate solo dal comma 2, sarebbero riferite anche al comma 1 dello stesso art. 19.

Del pari destituite di fondamento sarebbero le censure concernenti l'art. 27, comma 4, che distingue l'ipotesi in cui le più unità immobiliari appartenenti allo stesso proprietario si configurino come un'unica unità abitativa o produttiva, ovvero come distinte ed autonome tra loro, ammettendo che solo nel secondo caso il condono possa riguardare ciascuna unità abitativa.

25. – L'Avvocatura dello Stato ha depositato, in data 15 novembre 2005, una memoria nella quale, prendendo atto delle difese svolte dalla Regione Umbria, circoscrive l'ambito delle censure, individuando i «punti non, o non più controversi anche per segnalare l'utilità – ai fini di certezza giuridica – di esplicite specifiche puntualizzazioni in proposito nella motivazione della emananda sentenza».

Innanzitutto il ricorrente afferma che è «superata» la censura relativa all'art. 20, comma 1, lettera *c*), dal momento che la Regione ne ha fornito un'interpretazione conforme alla normativa statale.

Anche la questione concernente l'art. 27, comma 4, «può essere superata esplicitandosi che» tale norma non deroga ai limiti posti dall'art. 20, comma 3, della stessa legge regionale, e cioè ai limiti volumetrici massimi stabiliti all'articolo 32, comma 25 del decreto-legge n. 269 del 2003.

Non più controverso sarebbe anche l'art. 19 del quale la Regione avrebbe fornito un'interpretazione conforme alla normativa statale, nonché l'art. 21, comma 1, lettera *c*), il quale non escluderebbe la sanabilità delle costruzioni realizzate in zona agricola.

Conseguentemente, il nucleo delle censure sarebbe circoscritto all'art. 21, comma 1, lettera *d*), nella parte in cui esclude la sanabilità delle nuove costruzioni residenziali. A tale riguardo, il

ricorrente afferma che la [sentenza n. 196 del 2004](#) non avrebbe liberato i legislatori regionali dal dovere di conformarsi ai principi determinati dal Parlamento. Pertanto al legislatore regionale sarebbe consentito apportare solo articolazioni e specificazioni della disciplina statale.

L'Avvocatura ribadisce altresì le censure fondate sugli artt. 81, 117, terzo comma, e 119 Cost., dal momento che i legislatori regionali non potrebbero sottrarre risorse finanziarie essenziali al bilancio dello Stato e turbare il difficile equilibrio della finanza pubblica statale, dal momento che le esigenze di politica economico-finanziaria nazionale «necessariamente pervadono tutte le materie» rientranti nella competenza concorrente.

Il ricorrente ribadisce infine le censure relative all'art. 20, comma 1, lettera *a*), e all'art. 21, lettera *e*) della legge regionale, mentre «reputa preferibile non insistere nella domanda di parziale demolizione» dell'art. 21, lettera *h*), tenuto conto della scarsa rilevanza pratica della questione.

26. – La Regione Umbria, nella memoria depositata il 29 novembre 2005, ribadisce che le censure svolte dallo Stato avverso la legge impugnata non terrebbero conto della [sentenza n. 196 del 2004](#), la quale avrebbe individuato, sia pure a titolo esemplificativo, i principi fondamentali contenuti nell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003. Non costituirebbe invece principio fondamentale la indicazione delle quantità sanabili in metri cubi, come invece asserito dall'Avvocatura dello Stato. D'altra parte, la disciplina regionale si limiterebbe a circoscrivere la sanatoria alle opere realizzate in assenza o difformità dal titolo abilitativo, purché conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti al 2 ottobre 2003.

Per quanto attiene alla lamentata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettere *a*) ed *e*), Cost., la difesa regionale rileva che tali censure sarebbero immotivate. Qualora esse dovessero essere lette come sostegno alla asserita violazione della materia del coordinamento della finanza pubblica, sarebbero infondate. La imposizione di un vincolo, «per di più di entrata», alla autonomia di bilancio non sarebbe, infatti, principio generale di coordinamento della finanza pubblica.

L'esclusione dalla sanatoria degli immobili che abbiano beneficiato di precedenti condoni edilizi (art. 21, comma 1, lettera *e*) rientrerebbe nella potestà riconosciuta al legislatore regionale di introdurre esclusioni ulteriori rispetto a quelle previste dalla disciplina statale, e giustificata dalla tutela di finalità generali, come il contrasto della recidiva e dell'abitudine nella commissione degli abusi.

La limitazione alla condonabilità degli abusi realizzati nei centri storici, censurata dallo Stato, si giustificherebbe se inquadrata nella valenza storica e artistica dei centri urbani della Regione Umbria.

La resistente precisa, altresì, come le limitazioni alla sanatoria poste dai legislatori regionali inciderebbero, a differenza di quanto mostra di ritenere l'Avvocatura dello Stato, solo sul rilascio

del titolo abilitativo in sanatoria e non sulla estinzione del reato, di modo che, quand'anche l'abuso non fosse sanabile sotto il profilo amministrativo in base ad una previsione regionale restrittiva, il suo autore potrebbe comunque beneficiare dell'effetto estintivo del reato.

La difesa regionale precisa, infine, come l'art. 27, comma 4, si riferisca chiaramente alle ipotesi di più unità immobiliari dello stesso proprietario comprese in un unico edificio e non autonome.

27. – Nel giudizio introdotto con ricorso n. 9 del 2005, con atto depositato il 4 febbraio 2005, la Regione Campania si è costituita in giudizio, contestando l'ammissibilità e la fondatezza del ricorso statale.

La difesa regionale innanzitutto afferma che il termine di quattro mesi non decorrerebbe dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 168 del 2004, bensì dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, e cioè dal 1° agosto 2004, che ha apportato emendamenti sul punto specifico.

La difesa regionale eccepisce comunque l'inammissibilità delle censure prospettate con riguardo al mancato rispetto del termine, in quanto sollevate in modo dubitativo.

Nel merito contesta che tale termine sia e possa essere qualificato come perentorio. In ogni caso, esso sarebbe del tutto sganciato dall'impianto concettuale utilizzato dalla Corte nella sentenza [n. 196 del 2004](#), la quale, nel disporre che la legge statale dovesse fissare un congruo termine per l'emanazione delle leggi regionali, collegava tale previsione al principio di leale cooperazione.

La Regione eccepisce come ulteriore profilo di inammissibilità del ricorso, l'impugnativa di alcune soltanto delle norme contenute nella legge regionale, in tal modo operando una non consentita frammentazione di un unitario intervento regionale. Quanto poi alle censure relative alle singole disposizioni, la Regione ne eccepisce innanzitutto l'inammissibilità, per carenza dell'argomentazione nonché per genericità dei parametri evocati.

Nel merito tali censure sarebbero infondate in quanto la Regione avrebbe esercitato l'autonomia di scelta risconosciutale dalla Corte in ordine alla delimitazione della possibilità, delle condizioni e delle modalità della sanatoria straordinaria.

Anche la previsione della esclusione dalla sanabilità delle opere ricadenti sul demanio pubblico rientrerebbe tra le scelte che la Corte ha attribuito alla Regione, laddove ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge statale che non ha previsto l'applicabilità della disciplina regionale anche al demanio statale.

In via subordinata, la difesa regionale chiede che ove la Corte ritenga che il termine per l'emanazione della legge regionale decorresse dal 12 luglio 2004, sollevi avanti a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, «nella parte in cui

limita a soli quattro mesi il termine per l'esercizio della potestà legislativa regionale», trattandosi di termine incongruo rispetto alla pluralità di contenuti e alla complessità delle scelte che il legislatore regionale doveva operare, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

28. – La Regione Campania ha depositato una memoria difensiva in data 8 ottobre 2005, nella quale insiste perché la Corte costituzionale dichiari inammissibile, e comunque infondato, il ricorso statale.

In particolare, la resistente contesta la configurazione del termine posto all'esercizio della potestà legislativa regionale come perentorio. Si tratterebbe, invece, di un termine posto a presidiare la «effettiva reciproca collaborazione fra i livelli di governo, al fine di consentire la operatività della scelta del condono».

Peraltro, la Regione ribadisce la incongruità del termine in concreto stabilito dalla legge statale, e dunque la sua illegittimità costituzionale.

Le doglianze espresse nel ricorso statale circa il merito delle scelte operate con la legge regionale, inoltre, sarebbero infondate, in quanto «sul piano urbanistico-amministrativo» la Corte costituzionale avrebbe già «definitivamente riconosciuto alle Regioni una ampia discrezionalità».

29. – L'Avvocatura dello Stato ha depositato, in data 5 novembre, una memoria nella quale, anzitutto, contesta che l'impugnazione di alcune soltanto delle norme contenute nella legge regionale campana determini l'inammissibilità del ricorso.

Ribadisce inoltre l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate «per inottemperanza, in quanto tardivamente prodotte, alle indicazioni date» dalla Corte nella sentenza [n. 196 del 2004](#) e per conseguente inosservanza del principio di leale collaborazione e violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Tale censura, ove ritenuta fondata, sarebbe assorbente rispetto alle doglianze specifiche prospettate nel ricorso «in via logicamente subordinata».

L'Avvocatura infine contesta il carattere generico delle difese svolte dalla Regione.

In tutti i ricorsi sopra menzionati il Presidente del Consiglio dei ministri precisa inoltre che la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate non produrrebbe alcuna lacuna, posto che da essa deriverebbe «il riespandersi della normativa statale».

30. – Nel corso dell'udienza pubblica il rappresentante dell'Avvocatura generale dello Stato ha insistito per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di tutte le norme impugnate, non essendo stato autorizzato a rinunziare ad alcuna di esse.

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato numerose disposizioni di sette leggi regionali: gli artt. 26, comma 4; 29 comma 2 (e, per quanto ivi richiamato, l’art. 8, comma 3); 32; 33, commi da 1 a 4 (eccettuata, nel comma 3, la lettera *d*); 34, commi 1 e 2 (con esclusione delle lettere *b*, *c*, *d* ed *e* del comma 2), della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (*Vigilanza e controllo dell’attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all’articolo 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326*); l’art. 2, commi 1, 2, 5 (limitatamente alla lettera *c*), e 6, della legge della Regione Toscana 20 ottobre 2004, n. 53 (*Norme in materia di sanatoria edilizia straordinaria*); l’art. 3 (eccettuato il comma 4) della legge della Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23 (*Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi*); gli artt. 1, comma 1 (limitatamente alle parole «salvo quanto disposto dalla presente legge»); 2, commi 1 e 2; 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31 (*Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi*); gli artt. 3, commi 1 (eccettuata la lettera *b*) e 3, della legge della Regione Veneto 5 novembre 2004, n. 21 (*Disposizioni in materia di condono edilizio*); gli artt. 19; 20, comma 1, lettere *a* e *c*; 21, comma 1, lettere *c*, *d*, *e* ed *h*); 27, comma 4 (tali ultime due disposizioni sono impugnate in virtù della loro asserita «connessione» con le altre), della legge della Regione Umbria 3 novembre 2004, n. 21 (*Norme sulla vigilanza, responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia*); gli artt. 1, 3 (eccettuate le lettere *b* e *d* del comma 2); 4; 6 (soltanto i commi 1, 2 e 5) e 8 della legge della Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10 (*Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, di conversione e successive modifiche ed integrazioni*).

I parametri costituzionali che, sotto differenziati profili, si assumono violati sono gli artt. 3; 42; 81; 97; 117, secondo comma, lettere *a*, *e*, *l*, *s*); 117, terzo comma; 119 Cost., nonché i principi di autonomia degli enti locali e di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

2. – Considerata la sostanziale identità della materia, nonché l’analogia di gran parte delle questioni prospettate, i giudizi possono essere riuniti per essere affrontati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

3. – Le molteplici questioni di costituzionalità sollevate nei ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri possono essere sintetizzate nei termini seguenti.

I) L’art. 26, comma 4, della legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 23 del 2004, il quale dispone che «le opere edilizie autorizzate e realizzate in data antecedente all’entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (*Norme sulla edificabilità dei suoli*), che presentino diffidenze eseguite nel corso dell’attuazione del titolo edilizio originario, si ritengono sanate, fermo restando il

rispetto dei requisiti igienico-sanitari e di sicurezza», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., dal momento che introdurrebbe – peraltro in contrasto con la tendenza alla riduzione dell'ambito applicativo della sanatoria propria di altre norme della stessa legge regionale – «una sanatoria straordinaria gratuita ed *ope legis* non sorretta da alcun principio fondamentale determinato dallo Stato, e contrastante con le esigenze della finanza pubblica»; inoltre, la medesima norma violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe una discriminazione tra i proprietari basata sulla diversa collocazione temporale degli illeciti, consentendo la sanatoria *ex lege* solo per quelli più risalenti nel tempo.

II e III) L'art. 29, comma 2, della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 23 del 2004, il quale stabilisce che «qualora in sede di definizione della domanda di sanatoria o di controlli successivi alla stessa sia accertato che la asseverazione del professionista abilitato» contenga dichiarazioni non veritieri, rilevanti ai fini del conseguimento del titolo, «trova applicazione quanto disposto dall'articolo 8, comma 3», nonché l'art. 8, comma 3, della medesima legge, per quanto richiamato dall'art. 29, secondo il quale «nel caso in cui il titolo abilitativo contenga dichiarazioni non veritieri del progettista necessarie ai fini del conseguimento del titolo stesso, l'Amministrazione comunale ne dà notizia all'Autorità giudiziaria nonché al competente Ordine professionale, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari», violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *I*, Cost., in relazione alla materia dell'«ordinamento civile e penale», nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto contrasterebbe con la competenza statale concorrente in materia di «professioni»;

IV) L'art. 32, della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 23 del 2004, che disciplina in linea generale gli interventi non ammessi a sanatoria, aggiungendo a quelli ritenuti tali dalla normativa statale di principio anche gli interventi e le opere «per la cui realizzazione siano stati utilizzati contributi pubblici erogati successivamente al 1995 a qualunque titolo dallo Stato, dalla Regione e dagli enti locali», nonché gli interventi realizzati su «unità abitative già oggetto di titolo in sanatoria, ai sensi dei capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*), o dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*), per la regolarizzazione amministrativa di interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione nonché interventi di ampliamento o soprelevazione che abbiano comportato nuove unità immobiliari», violerebbe gli artt. 3, primo comma, 42, 117 e 119 Cost., in quanto la previsione di ulteriori (rispetto a quelle previste dalla legislazione statale) condizioni ostative all'ammissibilità della sanatoria contrasterebbe con la normativa statale di principio, con il principio di uguaglianza e

la disciplina costituzionale della proprietà privata, determinando una irragionevole discriminazione «tra proprietari di edifici ed anche tra autori (eventualmente imputati) degli illeciti edilizi».

V) L'art. 33, comma 1, della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 23 del 2004, il quale dispone che «in tutto il territorio della Regione non è ammesso il rilascio dei titoli in sanatoria per la costruzione di nuovi manufatti edilizi fuori terra o interrati realizzati in contrasto con la legislazione urbanistica o con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, escludendo dalla assoggettabilità al condono edilizio i nuovi manufatti, contrasterebbe con la norma statale di principio di cui all'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 novembre 2003, n. 326, secondo la quale non può essere esclusa – ma, eventualmente, soltanto delimitata – la sanabilità delle nuove costruzioni residenziali di modeste dimensioni realizzate in contrasto con gli strumenti urbanistici; contrasterebbe, inoltre, con l'art. 117, secondo comma, lettere *a*) ed *e*), Cost., in quanto inciderebbe nelle materie – affidate alla competenza esclusiva dello Stato – dei «rapporti con l'Unione europea», della «moneta» e del «sistema tributario e contabile dello Stato», nonché con l'art. 117, terzo comma, l'art. 119 Cost. e la potestà statale di coordinamento della finanza pubblica; con l'art. 81 Cost., in quanto inciderebbe negativamente sulla copertura finanziaria di molte leggi di spesa che «fanno affidamento sul gettito del condono edilizio», determinando una «indebita turbativa dell'equilibrio finanziario del Paese nel suo insieme»; violerebbe altresì l'art. 3, Cost., in quanto la restrizione dell'ambito applicativo della disciplina statale del condono edilizio comporterebbe una violazione del principio di uguaglianza; violerebbe, infine, l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. relativamente alla competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale, dal momento che la medesima tipologia di illecito urbanistico riceverebbe nella Regione, per effetto dell'applicazione della norma impugnata, un diverso trattamento giudiziario;

VI) L'art. 33, commi 2 e 3, della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 23 del 2004, nella parte in cui limita in modo sostanziale l'ammissibilità della sanatoria per gli ampliamenti e le sopraelevazioni, discostandosi dai limiti previsti dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché ridurrebbe irrazionalmente e irragionevolmente l'ambito degli interventi ammessi al condono edilizio dalla normativa statale; l'art. 117, secondo comma, lettere *a*) ed *e*), l'art. 117, terzo comma, nonché l'art. 119 Cost., in quanto ridurrebbe il gettito finanziario previsto dalla normativa statale sul condono edilizio, in tal modo incidendo su materie di competenza statale esclusiva («rapporti dello Stato con l'Unione europea», «moneta») e concorrente («coordinamento della finanza pubblica»); l'art. 81 Cost., in

quanto avrebbe effetto sulla copertura finanziaria di molte leggi di spesa che «fanno affidamento sul gettito del condono edilizio», determinando una «indebita turbativa dell’equilibrio finanziario del Paese nel suo insieme»; l’art. 3, Cost., in quanto la restrizione dell’ambito applicativo della disciplina statale del condono edilizio comporterebbe una violazione del principio di uguaglianza; l’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione alla competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale, dal momento che la medesima tipologia di illecito urbanistico riceverebbe, per effetto dell’applicazione della norma impugnata, un diverso trattamento giudiziario; l’art. 3 Cost., nella parte in cui introduce, per gli edifici bifamiliari (art. 32, comma 3, lettera *b*), un limite (100 metri cubi) irragionevolmente più severo rispetto a quello (cento metri quadrati) «che segna il confine tra la nozione di variazione essenziale e quella di parziale difformità (per l’Emilia-Romagna, art. 23 della legge reg. 25 novembre 2002, n. 31)».

VII) L’art. 33, comma 3 (ad eccezione della lettera *d*), della legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 23 del 2004, concernente gli ampliamenti e sopraelevazioni di manufatti esistenti, e l’art. 34, comma 2, concernente gli interventi di ristrutturazione edilizia, nella parte in cui ammettono la sanatoria straordinaria (soltanto) di interventi edilizi «che siano conformi alla legislazione urbanistica ma che contrastino con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003», violerebbero l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contrasterebbero con la normativa statale di principio relativa alla individuazione degli interventi ammissibili a sanatoria, non essendo chiara la portata del requisito della conformità alla legislazione urbanistica e potendo esso determinare una ridottissima possibilità di applicazione del condono, anche in relazione ad abusi minori.

VIII) L’art. 33, comma 4, della legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 23 del 2004, il quale stabilisce che «qualora gli ampliamenti di cui al comma 3, lettera *a*), punto 1), riguardino edifici con originaria funzione diversa da quella abitativa, tali immobili sono obbligati a mantenere una destinazione d’uso non abitativa nei venti anni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge», nella parte in cui vincola per venti anni la destinazione d’uso degli immobili condonati, violerebbe gli artt. 3, 117, secondo comma, lettere *a*, *e*) ed *l*), 117, terzo comma, 119, 81 Cost., «l’autonomia degli enti locali» in relazione all’esercizio della potestà urbanistica, nonché l’art. 42 Cost. e la garanzia costituzionale della proprietà.

IX e X) L’art. 34, comma 1, della legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 23 del 2004, il quale esclude dalla sanatoria gli interventi di ristrutturazione edilizia «realizzati in contrasto con la legislazione urbanistica o con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003, fatto salvo quanto disposto dal comma 2», senza «distinguere tra ristrutturazioni per le quali è necessario permesso di costruire e ristrutturazioni a volumetria e superficie utile londa

invariate» (che non comportano, di regola, alterazioni del carico urbanistico, e dunque non implicano oneri per la riqualificazione urbana a carico delle comunità locali), nonché l'art. 34, comma 2, lettere *a* e *d*) della medesima legge, il quale ammette a sanatoria gli interventi di ristrutturazione purché ricorrono le condizioni elencate e siano conformi alla legislazione urbanistica, ed in particolare la lettera *a*), la quale ammette a sanatoria gli interventi di ristrutturazione edilizia che «non comportino aumento delle unità immobiliari, fatte salve quelle ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari», violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contrasterebbero con la normativa statale di principio che non prevede tali limitazioni.

XI) L'art. 2, comma 1, della legge regionale della Toscana n. 53 del 2004, nella parte in cui ammette alla sanatoria edilizia soltanto «le opere e gli interventi (...) realizzati con variazioni essenziali dal titolo abilitativo o, comunque, in difformità rispetto ad esso» (lettera *a*), escludendo dall'ambito di applicazione del condono gli immobili realizzati in assenza di permesso di costruire, ed inoltre, nella parte in cui subordina la sanabilità al «rispetto dei limiti indicati dal comma 2», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, nel circoscrivere i limiti di volumetria e nell'escludere del tutto tipologie di abusi dall'ambito degli interventi ammessi alla sanatoria, contrasterebbe con il principio fondamentale posto dalle norme statali concernenti il condono edilizio che consente alle Regioni soltanto la possibilità di «specificare i limiti (quantitativi e non) della sanabilità», nonché di «‘limare’ entro margini di ragionevole tollerabilità (...) le volumetrie massime previste dal legislatore statale»; l'art. 117, secondo comma, lettere *a* ed *e*), Cost., in quanto inciderebbe nelle materie – affidate alla competenza esclusiva dello Stato – dei «rapporti con l'Unione europea», della «moneta» e del «sistema tributario e contabile dello Stato»; l'art. 117, terzo comma, l'art. 119 Cost. e la potestà statale di coordinamento della finanza pubblica; l'art. 81 Cost., in quanto comprimerebbe il gettito derivante dal condono edilizio sul quale più leggi del Parlamento farebbero affidamento, ledendo «le potestà statali di governo della finanza pubblica», e potendo «essere considerato indebita turbativa dell'equilibrio finanziario del Paese nel suo insieme»; l'art. 3 Cost. ed il principio di egualianza; l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione alla competenza esclusiva statale in esso prevista nelle materie dell'ordinamento civile e penale, in ragione della «asistematicità» delle pronunzie giurisdizionali che i giudici comuni sarebbero chiamati a rendere in applicazione della normativa impugnata.

XII) L'art. 2, comma 2, della legge regionale della Toscana n. 53 del 2004, che individua gli interventi non suscettibili di sanatoria, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si discosterebbe «eccessivamente» e «irrazionalmente», dai «limiti quantitativi» alla sanabilità di ampliamenti e ristrutturazioni, previsti dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003;

violerebbe, altresì, gli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere *a*), *e*) ed *l*), 119 Cost. (per ragioni identiche a quelle indicate per le questioni *sub VI e XI*).

XIII) L'art. 2, comma 5, lettera *c*), della legge regionale della Toscana n. 53 del 2004, il quale esclude del tutto dalla sanatoria «le opere e gli interventi in contrasto con le destinazioni d'uso ammesse, nella zona interessata, dagli strumenti urbanistici vigenti al momento dell'entrata in vigore» della medesima legge, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost, perché introdurrebbe «un limite non sorretto da (un) principio determinato dal legislatore statale», nonché in quanto consentirebbe, «nella concreta applicazione» della normativa, «discrezionalità non compatibili con la ‘meccanica’ di un condono edilizio».

XIV) L'art. 2, comma 6, della legge regionale della Toscana n. 53 del 2004, ai sensi del quale, «qualora i vincoli di cui al comma 4 e al comma 5, lettera *a*), siano istituiti dopo l'entrata in vigore della presente legge, si applica quanto previsto dall'articolo 32 della l. n. 47/1985. Si applica ugualmente l'articolo 32 della l. n. 47/1985 per la sanatoria delle opere di cui al comma 5, lettera *a*), conformi agli strumenti urbanistici», laddove sembra attribuire ai vincoli istituiti dopo l'entrata in vigore della legge *de qua* «la forza di impedire la sanatoria straordinaria», violerebbe gli artt. 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost.; l'art. 3 Cost., in quanto il principio di egualianza sarebbe «irrazionalmente leso dalla facoltà (e dalla attuale minaccia) di travolgere in futuro ed in modo discrezionale l'affidamento del cittadino che autodenuncia l'abuso edilizio»; l'art. 97 Cost. ed i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

XV) L'art. 3, commi 1 e 3, della legge regionale della Regione Marche n. 23 del 2004, nella parte in cui introduce limiti quantitativi all'ambito degli interventi ammessi alla sanatoria straordinaria, riducendo le volumetrie massime assentibili ed escludendo quasi del tutto la sanatoria per le nuove costruzioni residenziali, in tal modo ponendosi in contrasto con i principi stabiliti dalla legislazione statale, violerebbe gli artt. 81, 117, secondo comma, lettere *a*), *e*) ed *l*), 117, terzo comma, 119 Cost. (per identiche ragioni rispetto a quelle indicate per le questioni *sub VI e XI*), nonché l'art. 3 Cost., in quanto alterna in modo «poco razionale» «misure di volumetria a misure di superficie», senza specificare se si tratta di superficie utile linda o netta, ed in quanto sopprime «la essenziale distinzione tra nuove costruzioni e ampliamenti» ed inoltre in quanto fa «ricorso soltanto a limiti massimi espressi in cifre assolute».

XVI) L'art. 3 della legge regionale della Regione Marche n. 23 del 2004, nella parte in cui – per effetto della soppressione del limite del 30 per cento della volumetria e del limite di 3.000 metri cubi previsti dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nonché a causa della mancata differenziazione delle nuove costruzioni non residenziali – estende l'ambito della sanabilità, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché, più specificamente, l'art. 117, secondo comma,

lettera *l*), Cost., il quale attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia dello «ordinamento civile e penale».

XVII, XVIII, XIX, XX) L'art. 2, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 31 del 2004, nella parte in cui esclude dalla sanatoria straordinaria le «nuove costruzioni, residenziali e non, qualora realizzate in assenza del titolo abilitativo edilizio e non conformi agli strumenti urbanistici generali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge»; nonché nella parte in cui appare escludere anche le opere realizzate in totale difformità dal titolo o con variazioni essenziali; ed infine, nella parte in cui riduce – in relazione agli ampliamenti – i limiti massimi di volumetria aggiuntiva ammessi a sanatoria straordinaria, consentendoli solo ove contenuti entro il «20 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, di 500 metri cubi»; l'art. 2, comma 2, della medesima legge, il quale, nello stabilire che «non sono suscettibili di sanatoria i mutamenti di destinazione d'uso, qualora superiori a 500 metri cubi per singola unità immobiliare e non conformi alle previsioni urbanistiche comunali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge», pone due differenti limiti, ulteriori a quelli stabiliti dalla normativa statale, alla sanabilità dei mutamenti di destinazione d'uso, «senza distinguere tra mutamenti implicanti opere ed altri mutamenti e tra mutamenti incidenti sui carichi urbanistici ed altri mutamenti», violerebbero gli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere *a*, *e*) ed *l*), 117, terzo comma, 119 Cost. (per ragioni identiche a quelle indicate per le questioni *sub VI e XI*).

XXI) L'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 31 del 2004, ove «considerato esaustivo ed a se stante» rispetto alla legislazione statale, e dunque, «interpretabile *a contrario*» nel senso di consentire un ampliamento dell'ambito della sanatoria, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto sarebbe contrastante «con il principio posto dall'art. 32, comma 27, lettera *d*», del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269; violerebbe altresì l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto invaderebbe l'ambito della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile e penale».

XXII) L'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Veneto n. 21 del 2004, il quale ammette a sanatoria «le tipologie di opera di cui all'Allegato 1 della legge sul condono» a condizione che «gli ampliamenti di costruzioni a destinazione industriale, artigianale e agricolo-produttiva non superino il 20 per cento della superficie coperta fino ad un massimo di 450 metri quadrati di superficie lorda di pavimento», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost, in quanto, individuando i limiti quantitativi degli abusi sanabili con riferimento alla superficie e non al volume, renderebbe possibile il superamento del limite di 750 metri cubi fissato dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003, in contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» individuati dalla sentenza di questa Corte [n. 196 del 2004](#) nella disciplina

statale posta dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, ed in particolare con il limite massimo delle volumetrie sanabili ivi indicato, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto, estendendo l'ambito della sanabilità, determinerebbe una palese invasione della competenza statale in materia di «ordinamento civile e penale».

XXIII) L'art. 3, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Veneto n. 21 del 2004, il quale, nella parte in cui dispone che «le tipologie di opera di cui all'allegato 1 della legge sul condono» sono suscettibili di sanatoria edilizia a condizione che «le nuove costruzioni siano pertinenze di fabbricati residenziali prive di funzionalità autonoma, fino ad un massimo di 300 metri cubi», esclude dal condono edilizio le «nuove costruzioni residenziali» diverse da quelle pertinenziali e aventi volumetria non superiore a 300 metri cubi, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con «un principio determinato dal legislatore statale», nonché con la «configurabilità» – che sarebbe stata ammessa anche da questa Corte – «di una sanatoria straordinaria di illeciti urbanistici»; l'art. 117, terzo comma, l'art. 119 Cost. e la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica; l'art. 117, secondo comma, lettere *a*, *e*) ed *l*), Cost., in quanto inciderebbe sulla competenza esclusiva statale in materia di «rapporti con l'Unione europea», «moneta», «ordinamento civile e penale»; l'art. 81 Cost., per contrasto con il principio di copertura finanziaria, l'art. 3, Cost. e il principio di egualianza ivi sancito.

XXIV) L'art. 3, comma 3, della legge della Regione Veneto n. 21 del 2004 – il quale dispone che «ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 32, commi 26 e 27, della legge sul condono, nelle aree assoggettate ai vincoli di cui all'articolo 32» della legge n. 47 del 1985 e successive modificazioni, «sono suscettibili di sanatoria edilizia, a condizione che l'intervento non sia precluso dalla disciplina di tutela del vincolo, esclusivamente i seguenti interventi, ancorché eseguiti in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo: *a*) i mutamenti di destinazione d'uso, con o senza opere, qualora la nuova destinazione d'uso sia residenziale e non comporti ampliamento dell'immobile; *b*) le opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di volume», nella misura in cui farebbe riferimento ad interventi non incidenti sulla volumetria, ma solo sulla «superficie utile», escludendo dalla sanatoria «ogni altro intervento abusivo», violerebbe gli artt. 117, secondo e terzo comma, 81, 119 e 3 Cost. (per le medesime ragioni svolte sub VI e XI), nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sia in quanto sarebbe riservata al legislatore statale «la tutela dei valori (ad esempio ambientali) presidiati» dai vincoli di cui all'art. 32 della legge n. 47 del 1985, sia in quanto possa in concreto consentire la sanatoria che sarebbe invece esclusa in via assoluta dall'art. 33 della legge n. 47 del 1985.

XXV) L'art. 20, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, il quale nel disciplinare la sanabilità degli ampliamenti di fabbricati esistenti, introduce limiti

quantitativamente diversi rispetto a quelli previsti dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003, discrimina tra unità immobiliari destinate ad attività produttive o a servizi e altre unità immobiliari, determina tali limiti in «metri quadri di superficie utile coperta», anziché in termini di volume, in violazione degli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. (per identiche ragioni rispetto a quelle indicate nelle questioni *sub VI, XI*).

XXVI) L'art. 20, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, il quale ammette la sanatoria delle «opere riconducibili alle seguenti tipologie di illecito edilizio indicate con i numeri 3, 4, 5 e 6 dell'allegato 1 al decreto-legge medesimo, anche con eventuale modifica delle destinazioni d'uso» le quali «siano esse realizzate in conformità o in difformità dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici alla data del 2 ottobre 2003», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, ove la data del 2 ottobre 2003 fosse riferita alla realizzazione delle opere, contrasterebbe «con il fondamentale principio posto dall'art. 32, comma 25, del citato decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269», il quale fa riferimento alle opere realizzate entro il 31 marzo 2003; l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile e penale».

XXVII) L'art. 21, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, nella parte in cui esclude la sanabilità di opere abusive che comportino «utilizzo di aree in zona agricola per usi del suolo diversi da quello agricolo», potendo determinare la preclusione della sanatoria nelle zone agricole, oltretutto in contraddizione con il precedente art. 20, comma 1, lettera *a*), numero 3, ove viene espressamente menzionata la «zona E», determinerebbe una irragionevole diminuzione dell'ambito degli interventi condonabili, così violando gli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. (per identiche ragioni rispetto a quelle indicate nelle questioni *sub VI e XI*).

XXVIII) L'art. 21, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, il quale, escludendo dal condono edilizio straordinario i «nuovi edifici, salvo quanto previsto dall'art. 20, comma 1, lettera *b*»), della medesima legge regionale, ridurrebbe l'ambito delle fattispecie passibili di sanatoria, in contrasto con i principi fondamentali posti dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003, ai sensi del quale sarebbero ammesse a sanatoria anche le «nuove costruzioni residenziali», in violazione degli gli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. (per identiche ragioni rispetto a quelle indicate nelle questioni *sub VI e XI*).

XXIX) L'art. 21, comma 1, lettera *e*), della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, nella parte in cui esclude la sanabilità dell'ampliamento di edifici la cui «intera» costruzione abbia già beneficiato di «precedenti condoni edilizi», violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe una disuguaglianza non sorretta da un principio della legislazione statale; gli artt. 3 e 42 Cost., in

quanto discriminerebbe gli attuali proprietari degli edifici in questione che potrebbero essere soggetti diversi dagli autori dei precedenti abusi e dai proprietari degli immobili all'epoca in cui essi sono stati realizzati; l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto la discriminazione tra proprietà edilizie e relativi proprietari sarebbe invasiva della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile e penale».

XXX) L'art. 21, comma 1, lettera *h*), della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, il quale – nell'escludere dalla sanatoria gli interventi «di ampliamento nelle zone omogenee A di cui al D.M. n. 1444/1968, nonché nei centri storici», ad eccezione «di quelli di cui all'articolo 20, comma 2» – equipara «i centri storici ai 'siti archeologici' e tutti i relativi edifici a quelli sottoposti a vincolo extraurbanistico», determinando una irragionevole diminuzione dell'ambito degli interventi per i quali è ammesso il condono edilizio, violerebbe gli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost., (per identiche ragioni rispetto a quelle indicate nelle questioni sub VI e XI).

XXXI) L'art. 19 della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, il quale al comma 1 afferma che «i limiti, le condizioni e le modalità per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria (...) sono disciplinate dal presente titolo», mentre al successivo comma 2 afferma che «per quanto non disposto dal presente titolo si applicano» le normative statali del 1985 e del 1994, nonché i termini temporali, le modalità e le procedure previste dalle norme statali del 2003, «in connessione con le doglianze in precedenza formulate», violerebbe gli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost., in quanto conterrebbe disposizioni poco chiare ed inoltre, in quanto la mancata menzione delle «successive modifiche ed integrazioni» della disciplina statale del 1985 e del 1994 potrebbe «ingenerare incertezze e controversie».

XXXII) L'art. 27, comma 4, della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, il quale dispone che «l'ampliamento di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 20, per gli edifici costituiti da più unità immobiliari dello stesso avente titolo, o da unità immobiliari pertinenziali insistenti all'interno del lotto o dell'area, sempre dello stesso avente titolo, è ammesso per una sola volta ed è riferito alla sommatoria delle superfici di tutte le unità immobiliari interessate, salvo che ogni unità immobiliare si configuri come autonoma struttura abitativa, produttiva o a servizi», laddove dovesse intendersi riferito anche ai casi di più proprietari di unità immobiliari comprese in edificio condominiale o di un unico proprietario di più unità immobiliari autonome, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost.

XXXIII) Gli artt. 1, 3 (eccettuate le lettere *b* e *d* del comma 2), 4, 6 (soltanto i commi 1, 2 e 5) e 8 della legge della Regione Campania n. 10 del 2004, in quanto emanati quando era oramai decorso il termine di quattro mesi (scaduto il 12 novembre 2004) stabilito dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (*Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica*),

convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2004, n. 191, per l'emanazione della legge di cui al comma 26 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. e il principio di 'leale collaborazione', in quanto, decorso il termine suddetto, la potestà normativa regionale avrebbe potuto essere esercitata soltanto recependo la normativa statale già divenuta applicabile, «senza possibilità di contraddirla».

XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII) L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania n. 10 del 2004, il quale dispone che «la presente legge disciplina la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32, convertito in legge dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, articolo 1 e successive modificazioni e integrazioni», laddove sia suscettibile di essere interpretato nel senso di escludere «dal tessuto normativo complessivo» le disposizioni statali in esso citate; l'art. 3, comma 1, della medesima legge, nella parte in cui esclude dalla sanatoria straordinaria tutte le «opere abusive che hanno comportato la realizzazione di nuove costruzioni difformi dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di esecuzione delle stesse», in contrasto con l'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, ed inoltre nella parte in cui, irrazionalmente darebbe rilevanza a norme e strumenti urbanistici non più in vigore al momento dell'entrata in vigore della legge regionale; l'art. 4, comma 1, lettera *a*), della medesima legge, il quale, disponendo che sono sanabili le opere abusive rientranti tra le tipologie di cui all'allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003, se le stesse «hanno comportato un ampliamento del manufatto inferiore al quindici per cento della volumetria della costruzione originaria, sempre che l'ampliamento non superi complessivamente i 250 metri cubi», pone per gli ampliamenti due limiti più severi rispetto a quelli previsti dalla norma statale ed inoltre tra loro cumulativi, in tal modo restringendo l'ambito della sanatoria; l'art. 4, comma 1, lettera *b*), della medesima legge, che disponendo che sono sanabili le opere abusive che «hanno comportato la realizzazione di nuove costruzioni conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di esecuzione delle stesse e aventi una volumetria inferiore a 250 metri cubi per singola richiesta di titolo edilizio in sanatoria, sempre che la nuova costruzione non superi complessivamente i 600 metri cubi», violerebbero gli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost., (per ragioni identiche rispetto a quelle indicate nelle questioni *sub VI e XI*).

XXXVIII) L'art. 3, comma 2, lettera *a*), «con i connessi commi 3 e 4», e l'art. 4, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Campania n. 10 del 2004, nella parte in cui restringono l'ambito degli interventi sanabili negando rilevanza al parere favorevole delle autorità preposte alla tutela del vincolo, senza distinguere se tale vincolo sia anteriore all'abuso ovvero successivo, violerebbero gli

artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. (per le medesime ragioni di cui alle questioni *sub VI e XI*), nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

XXXIX) L'art. 3, comma 2, lettera *a*), «con i connessi commi 3 e 4», e l'art. 4, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Campania n. 10 del 2004, nella parte in cui estendono l'ambito degli interventi sanabili in ragione del riferimento alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di esecuzione delle opere abusive, norme e strumenti che potrebbero risultare meno severi di quelli vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 269 del 2003, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. ponendosi in contrasto con i principi fondamentali posti dalla normativa statale, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto invaderebbero la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile e penale».

XL) L'art. 3, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione Campania n. 10 del 2004, nella parte in cui, disponendo che non possono essere sanate le opere «realizzate su aree facenti parte o di pertinenza del demanio pubblico», e non distinguendo tra demanio statale e demanio provinciale e comunale, estenderebbe l'ambito delle ipotesi di esclusione dalla sanabilità già prevista dall'art. 32, comma 14, del decreto-legge n. 269 del 2003, violerebbe gli artt. 42 e 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., in relazione al demanio statale, per il quale la sanabilità delle opere è subordinata al previo esplicito consenso dello Stato proprietario; l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto contrasterebbe con un principio determinato dalla normativa statale (art. 32, comma 14, del decreto-legge n. 269 del 2003 e art. 32, comma 6, della legge n. 47 del 1985); l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai beni del demanio provinciale e comunale, in quanto la disposizione regionale non sarebbe sorretta da alcun principio determinato dalla normativa statale.

XLI) L'art. 4, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Campania n. 10 del 2004, il quale ammette alla sanatoria gli interventi che «hanno comportato un ampliamento del manufatto, già oggetto di condono ai sensi delle disposizioni di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, capi IV e V, o ai sensi della legge 23 dicembre 1994, n. 724, articolo 39, inferiore al cinque per cento della volumetria della costruzione originaria, sempre che l'ampliamento non superi complessivamente i cento metri cubi», violerebbe gli artt. 3, 81, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. (per le medesime ragioni di cui alle questioni questioni *sub VI e XI*), nonché l'art. 42 Cost. e la garanzia costituzionale della proprietà.

4. – Le censure prospettate dall'Avvocatura dello Stato sono nella loro grande maggioranza riconducibili a pochi macrogruppi omogenei.

Questi macrogruppi possono essere così individuati.

1) Questioni in cui si contesta la riduzione dell'ambito della sanatoria straordinaria mediante l'esclusione dal condono sul versante amministrativo di talune tipologie di abusi edilizi: a tale

gruppo sono riconducibili le questioni *sub* V, VI, IX, XI (in parte), XVII, XVIII, XXIII, XXIV (in parte), XXVIII, XXX, XXXV;

2) questioni in cui si contesta la riduzione dell'ambito della sanatoria straordinaria mediante la riduzione dei limiti quantitativi delle volumetrie condonabili: a tale gruppo sono riconducibili le questioni *sub* XI (in parte), XII, XV, XIX, XXV, XXXVI, XXXVII, XLI;

3) questioni in cui si contesta la riduzione dell'ambito della sanatoria straordinaria mediante l'introduzione, ai fini della condonabilità di taluni interventi, di ulteriori condizioni rispetto a quelle previste dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003: a tale gruppo sono riconducibili le questioni *sub* IV, VII, VIII, X, XIII, XIV, XX, XXVII, XXIX, XXXII, XXXVIII, XL;

4) questioni in cui si contesta l'ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria amministrativa: a tale gruppo sono riconducibili le questioni *sub* I, XVI, XXI, XXII, XXIV (in parte), XXXIX;

5) questioni in cui si contesta il mancato rispetto del termine previsto per l'emanazione della legge regionale di cui all'art. 32, comma 26, del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito dalla legge n. 326 del 2003, da parte dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004: questioni *sub* XXXIII.

Estranee a queste categorie, in quanto sostanzialmente eterogenee, risultano le sole questioni *sub* II, III, XXVI, XXXI, XXXIV.

5. – In via preliminare, deve essere dichiarata la inammissibilità di alcune delle questioni sollevate dalla Avvocatura dello Stato relativamente a disposizioni legislative che non risultano individuate nelle corrispondenti delibere del Governo e nei relativi allegati. Come, infatti, questa Corte ha più volte affermato, la delibera del Consiglio dei Ministri o la relazione ministeriale a cui questa rinvii devono necessariamente indicare le specifiche disposizioni che si ritiene di impugnare (si vedano, *ex plurimis*, le sentenze [n. 300 del 2005](#); [n. 43 e n. 134 del 2004](#), [n. 315 del 2003](#), [n. 533 del 2002](#)).

La deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004 contiene una generica determinazione di impugnare la legge della Regione Veneto 5 novembre 2004, n. 21, e la allegata relazione del Ministro per gli affari regionali non fa menzione, fra le diverse norme da impugnare, dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), né dell'art. 3, comma 3. Sono pertanto inammissibili le questioni *sub* XXII e XXIV.

Analogamente, la deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004 contiene una generica determinazione di impugnare la legge della Regione Umbria 3 novembre 2004, n. 21, e la allegata relazione del Ministro per gli affari regionali non fa menzione, fra le diverse norme da impugnare, dell'art. 19 e dell'art. 27, comma 4. L'Avvocatura, nel ricorso, motiva laconicamente

l’impugnazione di tali disposizioni sostenendo che esisterebbe una «connessione con le doglianze fin qui formulate»; in realtà, si tratta semplicemente di un’affermazione del tutto generica, tale da non giustificare la censura di norme non specificamente individuate nella deliberazione dell’organo politico. Pertanto, anche le questioni *sub XXXI* e *XXXII* sono inammissibili.

Infine, la deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004 contiene una generica determinazione di impugnare la legge della Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10, e la allegata relazione del Ministro per gli affari regionali non fa menzione, fra le diverse norme da impugnare, dell’art. 1, comma 1. Pertanto è inammissibile la questione *sub XXXIV*.

5.1. – Deve essere dichiarata, altresì, inammissibile l’impugnazione dell’art. 1, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 31 del 2005, che il ricorrente effettua limitatamente alle parole «salvo quanto disposto dalla presente legge».

L’Avvocatura si limita infatti ad indicare, nell’epigrafe del ricorso, tale disposizione tra quelle oggetto di impugnazione, omettendo però di svolgere alcuna argomentazione al riguardo. La censura manca pertanto dei requisiti minimi che, secondo il costante orientamento di questa Corte, gli atti introduttivi del giudizio in via principale devono presentare ([sentenze n. 423](#) e [n. 286 del 2004](#)).

6. – Tutte le disposizioni regionali impugnate hanno ad oggetto la disciplina del condono edilizio straordinario del 2003, e sono state emanate ai sensi dell’art. 32, commi 26 e 33, del decreto-legge n. 269 del 2003, così come modificato dalla legge di conversione n. 326 del 2003, come risultante a seguito della pronuncia di parziale illegittimità costituzionale operata con la [sentenza n. 196 del 2004](#) di questa Corte; sentenza cui ha dato esplicitamente esecuzione l’art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004.

Dal momento che larga parte delle questioni di costituzionalità sollevate dal ricorrente e delle argomentazioni svolte dalle difese regionali si fondano su differenziate, se non contrapposte, interpretazioni della giurisprudenza di questa Corte su questa legislazione relativa al recente condono edilizio straordinario, appare necessario richiamarne alcuni fondamentali contenuti.

Nella citata sentenza [n. 196 del 2004](#), questa Corte ha affermato esplicitamente che nella disciplina del condono edilizio di tipo straordinario convergono la competenza legislativa esclusiva dello Stato per quanto riguarda la esenzione dalla sanzionabilità penale (con la correlativa disciplina strumentale della piena collaborazione dei Comuni con gli organi giurisdizionali quindi chiamati ad applicare la legge sul condono) e la competenza legislativa di tipo concorrente delle Regioni ad autonomia ordinaria in tema di «governo del territorio», nonché di «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali», oltre a varie altre competenze innominate riconducibili al quarto comma dell’art. 117 Cost. (ad esempio, commercio, turismo, insediamenti produttivi). Al tempo stesso, non si può

sottovalutare la tradizionale titolarità da parte dei Comuni dei fondamentali poteri di gestione dell’assetto urbanistico ed edilizio del territorio, ivi compreso l’ordinario e limitato potere di sanatoria edilizia, poteri che certamente potrebbero risultare anche radicalmente vulnerati dall’imposizione di uniformi condoni straordinari, che non tengano in adeguata considerazione le diverse legislazioni urbanistiche regionali e le stesse condizioni urbanistiche ed edilizie dei diversi territori. Da ciò la conclusione «che, in riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inerente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, ivi compresa – come già affermato in precedenza – la collaborazione al procedimento delle amministrazioni comunali), solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (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). Per tutti i restanti profili 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» (paragrafo 20 del Considerato in diritto).

D’altra parte, nella medesima sentenza sono state superate le censure fondate sull’asserita irrimediabile violazione dei primari valori della tutela dei beni ambientali e paesaggistici di cui all’art. 9 Cost., solo con la affermazione che «la tutela di un fondamentale valore costituzionale sarà tanto più effettiva quanto più risulti garantito che tutti i soggetti istituzionali cui la Costituzione affida poteri legislativi ed amministrativi siano chiamati a contribuire al bilanciamento dei diversi valori in gioco. E il doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo – all’interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell’ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi». Né si dimentichi che, sempre nella sentenza [n. 196 del 2004](#), questa Corte ha potuto dichiarare infondate le censure relative all’adozione di un nuovo condono straordinario in relazione alla presunta violazione del principio di ragionevolezza (a causa della asserita mancanza di circostanze eccezionali che potessero giustificare la ulteriore reiterazione di un provvedimento certamente lesivo della certezza del diritto) solo dando al comma 2 dell’art. 32 del citato decreto-legge n. 269 del 2003 il significato di individuare la giustificazione del condono da esso previsto «nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (...), nonché

dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle Regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio».

Su questa base, le numerose dichiarazioni di parziale illegittimità dell'art. 32 erano esplicitamente finalizzate ad eliminare le limitazioni che «escludono il legislatore regionale da ambiti materiali che invece ad esso spettano», pur nel pieno rispetto delle esclusive responsabilità della legge statale sul versante delle sanzioni penali. In particolare, per ciò che concerne l'ampiezza della discrezionalità riconosciuta al legislatore regionale in materia di condono sul versante della disciplina amministrativa, nella sentenza [n. 196](#) questa Corte ha «dichiarato costituzionalmente illegittimo anzitutto il comma 26 dell'art. 32, nella parte in cui non prevede 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 del decreto-legge n. 269 del 2003». Analoga dichiarazione di illegittimità costituzionale ha pronunziato in relazione al «comma 25 dell'art. 32, 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».

Del tutto uniformemente, seppur in termini sintetici, la successiva sentenza n. 71 del 2005 ha affermato «che, a seguito della citata sentenza [n. 196 del 2004](#), la disciplina contenuta nell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 ha subito una radicale modificazione, soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili, ferma restando la spettanza al legislatore statale della potestà di individuare la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili» (analogamente si vedano le sentenze [nn. 70 e 304 del 2005](#)).

Al tempo stesso, la sentenza [n. 70 del 2005](#) ha chiaramente ribadito che ciò che esula dalla potestà delle Regioni è il «potere di rimuovere i limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale».

Su un diverso piano, la sentenza [n. 196 del 2004](#), in considerazione della evidente interdipendenza fra la legislazione esclusiva statale sul condono edilizio per quanto riguarda le conseguenze penali e quella regionale sul condono edilizio per ciò che riguarda il versante amministrativo (sia nell'interesse delle diverse istituzioni pubbliche, che dei vari possibili interessati), ha affermato che «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 decreto-legge n. 269 del 2003».

7. – Così richiamati i confini tra competenza legislativa statale e competenza legislativa regionale già individuati nella giurisprudenza di questa Corte, si possono esaminare nel merito le censure prospettate nei ricorsi.

Logicamente preliminari sono le questioni *sub XXXIII*, aventi ad oggetto l’art. 1, l’art. 3, eccettuate le lettere *b* e *d* del comma 2, l’art. 4, l’art. 6, commi 1, 2 e 5, e l’art. 8 della legge della Regione Campania n. 10 del 2004. Tali disposizioni sono impugnate in quanto sarebbero state adottate oltre il termine di quattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 168 del 2004, così come convertito nella legge n. 191 del 2004, secondo quanto prescritto dall’art. 5, comma 1, del suddetto decreto.

Le questioni, pur relative solo ad alcune disposizioni della legge regionale n. 10 del 2004, sono senz’altro ammissibili, malgrado l’eccezione prospettata dalla difesa regionale secondo la quale, lamentandosi la sussistenza di un vizio formale, le censure avrebbero dovuto semmai riguardare l’intera legge; al contrario, va osservato che il limite temporale all’esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in questa particolare materia concerne esclusivamente le disposizioni che, specificando l’ambito degli interventi condonabili sul versante amministrativo, si discostano dalle previsioni dell’art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, così come modificato dalla legge di conversione n. 326 del 2003, e come risultante a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale ad opera della sentenza [n. 196 del 2004](#) di questa Corte. Non incontra, invece, limiti temporali del genere il potere legislativo regionale che si svolga in conformità dell’art. 32 o nell’ambito di una qualsiasi ordinaria materia legislativa di competenza della Regione.

Nel merito le questioni sono fondate.

La prescrizione del termine di quattro mesi da parte dell’art. 5, comma 1, del decreto legge n. 168 del 2004 dà attuazione a quanto espressamente statuito al punto 7 del dispositivo della sentenza [n. 196 del 2004](#), il quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 32, decreto-legge n. 269 del 2003 «nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi dalla legge statale». Peraltro, nella motivazione di tale pronuncia, questa Corte ha configurato tale termine come perentorio, tanto da prevedere addirittura che, ove le Regioni non esercitino il proprio potere entro il termine prescritto

«non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'Allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003, così come convertito in legge».

Privo di pregio è il tentativo della difesa regionale di sostenere che il termine di quattro mesi decorrerebbe non già dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 168, bensì dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 191, sulla base dell'argomentazione che appunto la legge di conversione ha integrato il testo del comma 1 dell'art. 5, aggiungendo ad esso il secondo periodo: a prescindere dal fatto che quest'ultimo periodo non fa che parafrasare il contenuto della sentenza [n. 196 del 2004](#) (prima citato) a proposito della applicabilità della normativa statale in caso di mancato esercizio nel termine del potere legislativo regionale, il riferimento al termine di quattro mesi è contenuto nel primo periodo del comma 1 dell'art. 5 e individua in modo espresso, come *dies a quo*, la «data di entrata in vigore del presente decreto».

Quanto alla richiesta, formulata in via subordinata dalla difesa regionale, che questa Corte sollevi avanti a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, «nella parte in cui limita a soli quattro mesi il termine per l'esercizio della potestà legislativa regionale», trattandosi di termine incongruo rispetto alla pluralità di contenuti e alla complessità delle scelte che il legislatore regionale doveva operare, sembra sufficiente, ai fini della dichiarazione di manifesta infondatezza di questa richiesta, rilevare che numerose Regioni hanno adottato questa legislazione entro il termine prescritto, senza che emergessero problemi particolari.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, dell'art. 3 (eccettuate le lettere *b* e *d* del comma 2), dell'art. 4, dell'art. 6, commi 1, 2 e 5, e dell'art. 8, della legge della Regione Campania n. 10 del 2004. Restano conseguentemente assorbite le ulteriori questioni concernenti le disposizioni della legge della Regione Campania individuate *sub XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX, XL e XLI*.

8. – Possono essere trattate unitariamente le numerose questioni – di cui ai macrogruppi nn. 1, 2, 3 elencati al precedente par. 4 – in cui si contesta la riduzione, da parte delle disposizioni legislative impugnate, dell'ambito della sanatoria straordinaria sia mediante l'esclusione dal condono sul versante amministrativo di talune tipologie di abusi edilizi, sia mediante la riduzione dei limiti quantitativi delle volumetrie condonabili, sia infine mediante l'introduzione, ai fini della sanabilità di taluni interventi, di ulteriori condizioni rispetto a quelle previste dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003.

Queste censure sono basate, in sostanza, sulla asserita violazione delle medesime norme costituzionali, spesso considerate nelle loro reciproche relazioni o anche nel loro complesso, ed in particolare:

- a) dell'art. 117 Cost, secondo comma, lettera *a*) (per ciò che riguarda i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario), lettera *e*) (per ciò che riguarda l'esclusiva competenza legislativa statale in tema di «moneta» e di «sistema tributario e contabile dello Stato»), lettera *s*) (in relazione alla competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente»); dell'art. 81 Cost.; dell'art. 119 Cost. (per ciò che riguarda l'autonomia finanziaria statale sul lato delle entrate); dell'art. 117, terzo comma (per ciò che riguarda la competenza legislativa statale in tema di determinazione dei principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica»);
- b) dell'art. 3 Cost., in relazione al principio di uguaglianza, e dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (per ciò che riguarda l'esclusiva competenza legislativa statale in tema di «ordinamento civile e penale»);
- c) dell'art. 117, terzo comma, Cost., per ciò che riguarda la competenza statale in tema di determinazione dei principi fondamentali nello specifico settore della disciplina del condono edilizio straordinario di cui all'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003;
- d) di alcune disposizioni costituzionali che comunque costituiscono limite anche all'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni: art. 3 Cost. (sotto vari profili), art. 42 Cost., art. 97 Cost., principio di autonomia degli enti locali.

8.1. – Rispetto ai parametri costituzionali di cui al punto a) che si asseriscono violati, alcune Regioni resistenti hanno eccepito la inammissibilità di queste censure, data la loro sommaria e generica prospettazione; peraltro, malgrado la indubbia sommarietà delle motivazioni svolte nei ricorsi (tanto più discutibile, dal momento che si tratta in sostanza di riproposizione di argomentazioni già avanzate nella vicenda processuale conclusasi con la sentenza [n. 196 del 2004](#)), esse, nel loro complesso, esprimono comunque la tesi, più volta ribadita nelle memorie dell'Avvocatura, che una legislazione regionale che disciplini i profili amministrativi del condono edilizio non potrebbe comunque produrre indirettamente una riduzione significativa delle entrate erariali ed un conseguente squilibrio della complessiva finanza pubblica, la cui disciplina sarebbe di esclusiva competenza statale, ponendo quindi anche a rischio il rispetto, da parte delle istituzioni nazionali, dei vincoli europei sulla spesa pubblica.

Le censure non sono fondate.

A prescindere dalla irrilevanza, nel caso di specie, delle competenze statali esclusive in tema di «moneta» e di «sistema tributario e contabile dello Stato», e dalla improprietà del richiamo ai poteri statali in tema di principi sul «coordinamento della finanza pubblica», le censure in esame prescindono da una adeguata ricostruzione sistematica del Titolo V della seconda parte della Costituzione ed in particolare dal livello di tutela costituzionale dell'autonomia legislativa regionale

che ivi è previsto. I limiti a tale autonomia non possono che essere espressi, e ciò tanto più ove ci si riferisca ad effetti indiretti derivanti dall'uso che una Regione faccia della propria discrezionalità legislativa (magari, come nel caso di specie, addirittura con la finalità di contenere un'eccezionale forma di compressione della discrezionalità propria e degli enti locali nel settore del governo del territorio). In altri termini, è del tutto evidente che, allorché il legislatore regionale eserciti le proprie competenze legislative costituzionalmente riconosciute, non possa attribuirsi rilievo, ai fini dell'eventuale illegittimità costituzionale di tale intervento, agli effetti che solo in via indiretta ed accidentale dovessero derivare al gettito di entrate di spettanza dello Stato.

8.2. – Del pari infondate sono le censure secondo le quali sarebbe grave «la lesione del principio di egualianza (...) delle persone rispetto alla legge e della competenza esclusiva *ex art. 117 comma secondo, lettera l*, Cost.», poiché i giudici comuni, dinanzi alla «eccessiva restrizione» da parte del legislatore regionale dell'ambito della legislazione statale in tema di condono edilizio sarebbero obbligati «a rendere, a carico dei proprietari ed autori di illeciti (e di eventuali di controinteressati e parti offese), pronunce quanto meno asistematiche». Questa Corte, con la sentenza [n. 196 del 2004](#), ha considerato compatibile con la Costituzione la legge statale sul condono straordinario esclusivamente per quanto riguarda i profili penalistici, mentre per i profili relativi alla disciplina del condono straordinario sul piano amministrativo ha affermato che essi operano nell'ambito della materia del governo del territorio e cioè di una materia che per le Regioni ad autonomia ordinaria è di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.; ma ciò evidentemente significa che la legislazione delle singole Regioni può disporre diversamente da quanto previsto dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, quale convertito dalla legge n. 326 del 2003, e che quindi – da questo punto di vista – è del tutto probabile e non certo incoerente rispetto al disegno costituzionale che siano adottate legislazioni diversificate da Regione a Regione (come, d'altra parte, avviene normalmente negli ambiti affidati al potere legislativo regionale), con tutto ciò che ne consegue per gli interessati e per le pronunce giurisdizionali che facciano applicazione di tale disciplina.

8.3. – Quanto al terzo gruppo di norme costituzionali che sarebbero violate dalle disposizioni regionali censurate, l'Avvocatura generale dello Stato afferma più volte che, proprio considerando che la [sentenza 196 del 2004](#) individua il titolo di competenza legislativa delle Regioni in materia di condono straordinario sul versante amministrativo nella materia «governo del territorio» contemplata nel terzo comma dell'art. 117 Cost., le Regioni dovrebbero rispettare i principi fondamentali determinati dal legislatore statale, principi che sarebbero deducibili dai contenuti dello stesso art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, quale convertito dalla legge n. 326

del 2003; su questa linea, in particolare, l’Avvocatura afferma che «la sanabilità delle nuove costruzioni residenziali di relativamente modeste dimensioni realizzate in contrasto con gli strumenti urbanistici (...) è principio cui ogni Regione deve attenersi»; sostiene inoltre che i limiti ulteriori rispetto a quelli del legislatore statale non possono essere previsti perché non sorretti da un «principio determinato dal legislatore statale». Secondo lo Stato ricorrente, la Regione potrebbe «specificare i limiti (quantitativi e non) della sanabilità, e perfino “limare” entro margini di ragionevole tollerabilità (come qualche altra Regione ha fatto) le volumetrie massime previste del legislatore statale»; non potrebbe, invece, «negare *in toto* o in misura prevalente (rispetto al *quantum* di volumetria ammesso dalla legge statale) la sanabilità delle nuove costruzioni o degli ampliamenti».

Anche volendosi prescindere dalla stessa possibilità di configurare come principi fondamentali disposizioni estremamente puntuale e dettagliate, che permetterebbero solo «specificazioni» e «limature» «entro margini di ragionevole tollerabilità», il punto centrale della [sentenza n. 196 del 2004](#) sta nel riconoscimento al legislatore regionale di un ampio potere discrezionale nella possibilità di definire i confini entro cui modulare gli effetti sul piano amministrativo del condono edilizio straordinario. Ciò in ragione delle primarie responsabilità legislative ed amministrative spettanti sulla base delle norme costituzionali alle Regioni e agli enti locali in relazione al governo del territorio, sia pure nel rispetto del regime penale del condono riservato al legislatore statale, e nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato (tra i quali la sentenza [n. 196 del 2004](#) ha individuato «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»).

Ma soprattutto occorre considerare che la pronuncia da ultimo citata, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del comma 25 dell’art. 32 proprio nella parte in cui non prevedeva «che la legge regionale di cui al comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli ivi indicati»; ha inoltre dichiarato l’illegittimità costituzionale del comma 26 dell’art. 32, nella parte in cui non prevedeva «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».

Pertanto, sulla base delle addizioni operate dalla sentenza [n. 196 del 2004](#) al citato art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, integralmente recepite dal legislatore nazionale con la conversione in legge dell’art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004 ad opera della legge n. 191 del 2004 (articolo intitolato: «*Esecuzione di sentenza della Corte costituzionale in materia di*

*definizione di illeciti edilizi»), deve riconoscersi che non esistono nella legislazione statale vigente principi fondamentali quali quelli prospettati nei ricorsi.*

8.4. – Questo riconoscimento di un significativo potere legislativo delle Regioni in tema di possibilità, di ampiezza e di limiti del condono edilizio straordinario sul versante amministrativo rende infondate anche le questioni di costituzionalità sollevate in riferimento ai parametri costituzionali di cui al precedente gruppo d).

In particolare, risultano infondate le censure, sollevate in relazione agli artt. 3 e 42 Cost., a proposito dell’art. 32 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004 (questioni *sub IV*). Non costituisce, infatti, irragionevole scelta legislativa la subordinazione da parte della Regione della condonabilità delle opere abusive alla ulteriore condizione che le medesime non siano state realizzate con contributi pubblici erogati successivamente all’ultimo condono, ovvero che non abbiano già beneficiato di precedenti condoni, volendosi evidentemente in tal modo penalizzare la reiterazione di comportamenti illeciti, nonché l’utilizzo di denaro pubblico per la realizzazione di opere abusive. Analogamente, per l’art. 21, comma 1, lettera *e*), della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004 (questioni *sub XXIX*), non risulta irragionevole che la Regione subordini la condonabilità delle opere alla ulteriore condizione che le stesse non abbiano già beneficiato di precedenti condoni.

Lo stesso è da dirsi per l’art. 33, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004 (questioni *sub VIII*), che impone che edifici con destinazione d’uso non abitativa possano essere condonati solo se mantengono per venti anni questo tipo di destinazione; in questa ipotesi le censure dell’Avvocatura dello Stato muovono dalla presunta lesione, oltre che dell’art. 42 Cost., anche del principio di autonomia degli enti locali; in realtà, si tratta di una disposizione che non vieta l’esercizio da parte degli enti locali del potere di ridefinire le destinazioni d’uso, ma incide soltanto sulla possibilità che coloro che abbiano beneficiato del condono in relazione ad immobili destinati ad usi non abitativi possano successivamente mutarne la destinazione d’uso, aggirando la relativa disciplina.

L’art. 2, comma 6, della legge della Regione Toscana è a sua volta censurato (questioni *sub XIV*) anche perché contrasterebbe «con il principio di egualianza (art. 3, primo comma, Cost.) irrazionalmente leso dalla facoltà (e dalla attuale minaccia) di travolgere in futuro ed in modo discrezionale l’affidamento del cittadino che autodenuncia l’abuso edilizio, e con le regole costituzionali della imparzialità e del buon andamento (art. 97, primo comma, Cost.)». Va osservato, al contrario, che la norma regionale disciplina semplicemente la sanatoria delle opere realizzate su aree sulle quali siano stati apposti, dopo l’entrata in vigore della legge regionale, i vincoli di inedificabilità assoluta di cui all’art. 33, della legge n. 47 del 1985 ovvero i vincoli

idrogeologici, ambientali e paesistici, relativi a parchi e aree protette di cui all'art. 32 della medesima legge, subordinandola al parere favorevole dell'autorità preposta al vincolo, in tal modo dando rilevanza anche ai vincoli imposti successivamente alla realizzazione dell'intervento abusivo secondo l'oramai consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa.

8.5. – La constatata insussistenza della lesione dei parametri costituzionali indicati comporta l'infondatezza delle numerose censure che si basavano su di esse; vanno pertanto respinte le questioni *sub IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXIII, XXV, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX*.

9. – Con le residue censure individuate nel macrogruppo 4 di cui al precedente par. 4, l'Avvocatura contesta sostanzialmente l'effetto di ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria amministrativa che verrebbe a determinarsi sulla base di alcune disposizioni delle leggi regionali impugnate.

Come si è già ribadito al par. 6, la giurisprudenza di questa Corte sul condono edilizio straordinario del 2003 è costante nell'affermare che spetta al legislatore statale determinare non solo tutto ciò che attiene alla dimensione penalistica del condono, ma anche la potestà di individuare, in sede di definizione dei principi fondamentali nell'ambito della materia legislativa «governo del territorio», la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili.

L'art. 26, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004 (questioni *sub I*) individua un'ipotesi di condono avente ad oggetto opere edilizie autorizzate e realizzate anteriormente alla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (*Norme per la edificabilità dei suoli*) che presentino difformità esecutive. Tale disposizione ha contenuto più ampio rispetto alla normativa statale, prevedendo anche che in quest'ambito la sanatoria intervenga *ope legis*, dunque a prescindere dalla specifica richiesta e dalla concessione del titolo abilitativo in sanatoria. La difesa regionale giustifica la disposizione, sostenendo che essa avrebbe ad oggetto solo difformità esecutive lievi e risalenti nel tempo e mirerebbe ad assicurare la certezza del diritto e la facilità degli scambi privati.

La questione prospettata dal ricorrente in relazione alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

Nell'ambito della speciale normazione relativa al condono edilizio straordinario questa Corte – come si è detto più sopra – ha precisato che le Regioni non possono rimuovere i limiti massimi fissati dal legislatore statale, e che, tra i principi fondamentali cui esse devono attenersi, vi

è quello proprio a fini di certezza delle situazioni giuridiche, della previsione del titolo abilitativo in sanatoria al termine dello speciale procedimento disciplinato dalla normativa statale.

Poiché, dunque, l'art. 26, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004 si risolve nella estensione della sanatoria straordinaria ad ipotesi ulteriori rispetto a quelle previste dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, deve esserne dichiarata la illegittimità costituzionale.

L'art. 3 della legge della Regione Marche n. 23 del 2004, secondo lo Stato ricorrente, determinando i limiti per il conseguimento del condono amministrativo con disposizioni che in genere riducono le volumetrie massime, non ripete però tutti i limiti massimi determinati dal comma 25 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 (30% della volumetria originaria della costruzione ampliata, 3.000 metri cubi complessivi per le nuove costruzioni residenziali) e, quindi, per questa parte estenderebbe l'area delle opere abusive ammesse alla sanatoria amministrativa (questioni *sub XVI*).

La questione prospettata dal ricorrente in relazione alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

La difesa della Regione, anzitutto, sostiene che questi limiti potrebbero ritenersi implicitamente richiamati, dal momento che l'art. 1 della legge regionale in questione parla di legge che attua i «principi di cui all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269». Tale argomento risulta privo di pregio, dal momento che la specificità della disciplina dettata dall'art. 3 della legge regionale, a fronte del generico richiamo all'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 contenuto nell'art. 1 della stessa legge, osta ad una interpretazione adeguatrice del genere.

La difesa regionale sostiene, altresì, che «l'abolizione asseritamene operata dall'art. 3 del limite del 30% della volumetria sarebbe in ogni caso pienamente legittima», poiché «il limite del 30% (costituirebbe) parametro alternativo a quello dell'ampliamento superiore a 750 metri cubi per l'ammissibilità alla sanatoria secondo espressa previsione del comma 25 dell'art. 32».

In realtà, con riguardo all'ampliamento degli immobili non residenziali, l'art. 3 della legge regionale n. 23 del 2004 determina il limite in relazione (non già al volume, ma) al diverso criterio della superficie realizzabile. Pertanto, non ponendo alcun limite volumetrico, né richiamando le limitazioni del 30% e dei 750 metri cubi previsti – sia pure in via alternativa – dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003, la disposizione impugnata rende possibile, per gli immobili non residenziali, la realizzazione di ampliamenti superiori a quelli massimi previsti dalla normativa statale.

Con riguardo alla realizzazione di nuove costruzioni residenziali, l'art. 3 della legge regionale n. 23 del 2004, pur individuando limiti più rigorosi in relazione alla singola unità

immobiliare ammessa a sanatoria (la quale non può essere superiore a 200 metri cubi, comprese le pertinenze), non pone alcuna limitazione alla volumetria complessiva della nuova costruzione. In tal modo, la disposizione censurata rende possibile che la nuova costruzione residenziale superi il limite complessivo di 3.000 metri cubi stabilito dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003 per tale tipologia di interventi.

Pertanto deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Marche n. 23 del 2004, nella parte in cui non prevede, quali ulteriori condizioni per la conseguibilità della sanatoria, che le opere abusive non residenziali non abbiano comportato un ampliamento del manufatto superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria, e che le nuove costruzioni residenziali non superino complessivamente i 3.000 metri cubi.

9.1. – L'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 3 del 2005 è stato impugnato poiché la norma potrebbe essere interpretata nel senso di escludere la sanabilità delle opere realizzate in aree vincolate solo se si tratti di vincolo di inedificabilità, e non anche se si tratti di vincolo diverso. Ciò sarebbe in contrasto con l'art. 32, comma 27, lettera *d*), del decreto-legge n. 260 del 2003, il quale non consente la sanatoria delle opere realizzate su aree comunque vincolate, e pertanto violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché la competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile e penale» (questioni *sub XXI*).

La difesa della Regione Lombardia ha peraltro obiettato che il legislatore regionale ha invece semplicemente voluto «ribadire e consacrare, anche in un testo legislativo regionale, quanto già previsto dalla legislazione statale, all'art. 32, comma 27, lettera *d*)». L'Avvocatura dello Stato, in una successiva memoria, ha ritenuto tale interpretazione della norma «coerente con la normativa statale».

Le questioni non sono fondate, dal momento che l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 3 del 2005 si limita, effettivamente, a recepire la normativa statale concernente la sanatoria degli abusi realizzati nelle aree vincolate, senza introdurre ipotesi di sanatoria ulteriori rispetto a quelle previste dal decreto-legge n. 269 del 2003.

10. – Fra le censure estranee ai cinque macrogruppi di cui al par. 4, residuano le sole questioni *sub II, III e XXVI*.

Le questioni *sub II e III* riguardano la legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004 che all'art. 29, comma 2, prevede che ove «in sede di definizione della domanda di sanatoria o di controlli successivi alla stessa sia accertato che la asseverazione del professionista abilitato (...) contenga dichiarazioni non veritieri, rilevanti ai fini del conseguimento del titolo», si applica il terzo comma dell'art. 8 della stessa legge, il quale dispone che «l'Amministrazione comunale ne dà

notizia all'Autorità giudiziaria nonché al competente Ordine professionale, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari».

A questo proposito, l'Avvocatura dello Stato asserisce che tali disposizioni prevedono «sanzioni disciplinari ed eventualmente penali a carico del professionista», così ledendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile e penale» e della competenza concorrente in materia di «professioni».

Le questioni non sono fondate.

Le due norme, infatti, si limitano a prevedere un generico obbligo dell'amministrazione pubblica di comunicazione della notizia di dichiarazioni non veritieri all'autorità giudiziaria e all'ordine professionale, evidentemente perché questi verifichino, rispettivamente, la eventuale sussistenza di reati o di illeciti disciplinari, senza peraltro incidere in alcun modo sulla disciplina penale, ovvero sulla disciplina delle professioni. D'altra parte, previsione del tutto analoga è contenuta nell'art. 29, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*), il quale prevede che, qualora la relazione del professionista di accompagnamento della denuncia di inizio attività contenga dichiarazioni non veritieri, «l'amministrazione ne dà notizia al competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari».

Il gruppo di questioni *sub XXVI* ha ad oggetto l'art. 20, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004; dal momento che in una disposizione che individua le opere condonabili è contenuto un riferimento alla data del 2 ottobre 2003, l'Avvocatura generale, pur riconoscendo che non vi sarebbero problemi se la data fosse riferita agli strumenti urbanistici, nel dubbio che invece possa essere riferita alla data di ultimazione delle opere condonabili, fissata al 31 marzo 2003 dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, l'ha impugnata «per grave contrasto con il fondamentale principio posto dall'art. 32, comma 25, del citato decreto-legge», nonché per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile e penale». La difesa regionale sostiene che la data del 2 ottobre si riferisce esclusivamente «agli strumenti urbanistici, visto che la previsione di tale termine temporale è collocata immediatamente dopo il richiamo di detti strumenti». Il ricorrente, in una successiva memoria, ha ritenuto «superata» la questione di legittimità costituzionale, pur non formalizzando la rinuncia alla questione stessa.

Le questioni non sono fondate.

Dal tenore letterale della disposizione impugnata emerge chiaramente che la data del 2 ottobre 2003 in essa contenuta è riferita alla vigenza delle norme urbanistiche e degli strumenti urbanistici rispetto ai quali devono essere valutati gli interventi, e non già all'epoca di realizzazione

degli stessi. Quest'ultima è, infatti, fissata dallo stesso art. 20, comma 1, primo periodo, al 31 marzo 2003, in conformità con quanto disposto dall'art. 32, del decreto-legge n. 269 del 2003.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, dell'art. 3 (eccettuate le lettere b e d del comma 2), dell'art. 4, dell'art. 6, commi 1, 2 e 5, e dell'art. 8, della legge della Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10 (*Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 di conversione e successive modifiche ed integrazioni*);*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (*Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326*);*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23 (*Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi*), nella parte in cui non prevede, quali ulteriori condizioni per la conseguibilità della sanatoria, che le opere abusive non residenziali non abbiano comportato un ampliamento del manufatto superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria, e che le nuove costruzioni residenziali non superino complessivamente i 3.000 metri cubi;*

*dichiara inammissibile l'impugnazione proposta, con il ricorso n. 3 del 2005, avverso l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31 (*Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi*);*

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale proposte, con il ricorso n. 7 del 2005, avverso l'art. 3 comma 1, lettera a) e comma 3, della legge della Regione Veneto 5 novembre 2004, n. 21 (*Disposizioni in materia di condono edilizio*);*

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale proposte, con il ricorso n. 8 del 2005, avverso l'art. 19 e l'art. 27, comma 4, della legge della Regione Umbria 3 novembre 2004, n. 21 (*Norme sulla vigilanza, responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia*);*

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta, con il ricorso n. 9 del 2005, avverso l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania n. 10 del 2004,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, dell'art. 29, comma 2, dell'art. 32, dell'art. 33, commi 1, 2, 3 e 4, dell'art. 34, commi 1 e 2, lettera a), della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004, sollevate dal Presidente del Consiglio dei*

ministri, per violazione degli artt. 3, 42, 81, 117, secondo comma, lettere *a*, *e*) ed *l*), 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché del «principio di autonomia degli enti locali», con il ricorso n. 114 del 2004;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, e dell'art. 2, commi 2, 5, lettera *c*), e 6, della legge della Regione Toscana 20 ottobre 2004, n. 53 (*Norme in materia di sanatoria edilizia straordinaria*), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione degli artt. 3, 81, 97, 117, secondo comma, lettere *a*, *e*) ed *l*), 117, terzo comma, e 119 Cost., con il ricorso n. 115 del 2004;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche n. 23 del 2004, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione degli artt. 3, 81, 97, 117, secondo comma, lettere *a*, *e*) ed *l*), 117, terzo comma, e 119 Cost., con il ricorso n. 2 del 2005;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, e dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31 (*Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi*), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione degli artt. 3, 81, 97, 117, secondo comma, lettere *a*, *e*) ed *l*), 117, terzo comma, e 119 Cost., con il ricorso n. 3 del 2005;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Veneto n. 21 del 2004, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione degli artt. 3, 81, 97, 117, secondo comma, lettere *a*, *e*) ed *l*), 117, terzo comma, e 119 Cost., con il ricorso n. 7 del 2005;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettere *a* e *c*), , nonché dell'art. 21, comma 1, lettere *c*), *d*), *e*), *h*), della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione degli artt. 3, 81, 97, 117, secondo comma, lettere *a*, *e*) ed *l*), 117, terzo comma, e 119 Cost., con il ricorso n. 8 del 2005.

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2006.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 febbraio 2006.





# Ultimi dossier del Servizio Studi

202	Dossier	Atto del Governo n. 190. Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: "Riordino dell'Istituto nazionale di statistica (Istat)"
203	Dossier	Atto del Governo n. 192. Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di organizzazione del Ministero degli affari esteri
204	Documentazione di base	Gli sviluppi del Concetto strategico della NATO
205	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2070 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, recante istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata
206	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2071 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni
207	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2028 Disposizioni in materia di riordino della tassazione dei fondi di investimento mobiliare chiusi
208	Scheda di lettura	Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio - Schema di D.Lgs. n. 196 ( <i>art. 2 e 19, L. n. 42/2009</i> )
209	Dossier	Disegno di legge A.S. 1781-B Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009
210	Dossier	L'evoluzione della normativa in materia di pubblica sicurezza fra Stato, Regioni ed enti locali
211	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1167/B-bis - Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro
212	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2038 Disposizioni concernenti il divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione
213	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 1720-A - Disposizioni in materia di sicurezza stradale

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".