

GUIDA ALLA LETTURA DELLA SENTENZA N. 49/06 IN TEMA DI “CONDONO EDILIZIO STRAORDINARIO”

di

Gabriella Rosa

(Avvocato in Roma ed in L'Aquila)

1. Le questioni di costituzionalità sottoposte al giudizio della Corte costituzionale.

1.1. Con la sentenza n. 49/06, la Corte costituzionale si è pronunciata in ordine alla legittimità costituzionale di numerose disposizioni di 7 leggi regionali in materia di “condono edilizio” impugnate dal Governo con ricorso in via principale.

Si tratta delle seguenti leggi regionali:

- L.r. 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.r. Toscana 20 ottobre 2004, n. 53 “*Norme in materia di sanatoria edilizia straordinaria*”;
- L.r. Marche 29 ottobre 2004, n. 23 “*Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi*”;
- L.r. Lombardia 3 novembre 2004, n. 31 “*Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi*”;
- L.r. Veneto 5 novembre 2004, n. 21 “*Disposizioni in materia di condono edilizio*”;
- L.r. Umbria 3 novembre 2004, n. 21 “*Norme sulla vigilanza, responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia*”;
- L.r. 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*”.

Tutte le leggi menzionate sono state emanate ai sensi dei commi 26 e 33 dell'art. 32 recante *“Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali”*, del D.L. 269/03, così come modificato dalla legge di conversione 326/03¹ e come risultante a seguito della pronuncia di parziale illegittimità costituzionale operata con la sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2004; sentenza cui ha dato esplicitamente esecuzione l'art. 5 del D.L. n. 168 del 2004, convertito dalla L. n. 191 del 2004.

Tali leggi sono state denunciate dal Governo in relazione alla violazione dei seguenti parametri costituzionali, invocati sotto diversi profili: artt. 3; 42; 81; 97; 117, co. 2, lett. a), e), l), s); 117, co. 3, 119 Cost., nonché dei principi di autonomia degli enti locali e di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

I relativi giudizi di costituzionalità sono stati riuniti dalla Corte in ragione della *“identità della materia”* e dell'*“analogia della gran parte delle questioni sollevate”*.

¹ Il comma 26 dell'art. 32 del D.L. 269/03, come convertito in L. 326/03 prima della sent. 196/04 della Corte costituzionale prevedeva che:

“Sono suscettibili di sanatoria edilizia le tipologie di illecito di cui all'allegato 1:

a) numeri da 1 a 3, nell'ambito dell'intero territorio nazionale, fermo restando quanto previsto alla lettera e) del comma 27 del presente articolo, nonché 4, 5 e 6 nell'ambito degli immobili soggetti a vincolo di cui all'articolo 32 della L. 47/85;

b) numeri 4, 5 e 6, nelle aree non soggette ai vincoli di cui all'articolo 32 della L.47/85, in attuazione di legge regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con la quale è determinata la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio

La sentenza n. 196/04 ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità del presente comma, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione, 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. 269.

Tale sentenza ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, 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.

Il comma 33 dell'art. 32 del D.L. 269/03, come convertito in L. 326/03, prima della sent. 196/04 della Corte costituzionale prevedeva che:

“Le regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, emanano norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria e possono prevederne, tra l'altro, un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C allegata al presente decreto, ai fini dell'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'attuazione di quanto previsto dall'articolo 23 della L. 47/85”

La sent. 196/04 ha dichiarato l'illegittimità di tale comma, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione, 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”.

1.2. Prima di passare al merito della decisione, la Corte - richiamando la propria recente giurisprudenza² - ha dichiarato inammissibili le questioni costituzionalità sollevate dall'Avvocatura dello Stato nei confronti di alcune disposizioni regionali che non erano state individuate nelle corrispondenti delibere di impugnazione del Governo e nei relativi allegati. Sempre in ossequio alla propria giurisprudenza (sentt. 423 e 286 2004), la Corte ha dichiarato inammissibile la censura sollevata avverso una disposizione dettata dalla legge regionale lombarda in quanto priva di qualsiasi motivazione.

1.3. Nell'affrontare il merito delle questioni, al fine di rendere più chiaro il contenuto della pronuncia, la Consulta ha ritenuto opportuno suddividere le numerose questioni di costituzionalità prospettate dal Governo nei seguenti 5 macrogruppi:

- 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;
- 2) questioni in cui si contesta la riduzione dell'ambito della sanatoria straordinaria mediante la riduzione dei limiti quantitativi delle volumetrie condonabili;
- 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 D.L. n. 269 del 2003;
- 4) questioni in cui si contesta l'ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria amministrativa dal legislatore statale;
- 5) questioni in cui si contesta il mancato rispetto del termine previsto per l'emanazione della legge regionale di cui all'art. 32, co. 26, del D.L. 269/03, convertito dalla L. 326/03, da parte dell'art. 5, co. 1, del D.L. 168/04, convertito dalla L. 191/04.

1.4. Restano fuori dai cinque gruppi 2 questioni di costituzionalità sollevate rispettivamente nei confronti degli artt. 29, co. 2, e 8, co. 3, della L.r. Emilia-Romagna n. 23 del 2004 e dell'art. 20, co. 1, lett. c), della L.r. Umbria n. 21 del 2004, entrambe dichiarate infondate³.

² Cfr. le sentenze n. 300 del 2005; n. 43 e n. 134 del 2004, n. 315 del 2003, n. 533 del 2002.

³ Le due disposizioni impugnate della L.r. Emilia Romagna, infatti, si limitano a prevedere un generico obbligo dell'amministrazione pubblica di comunicazione all'autorità giudiziaria e all'ordine professionale della notizia di dichiarazioni non veritiere del professionista abilitato perché 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.

La questione di costituzionalità dell'art. 20, co.1, lett. c) della L.r. Umbria, impugnato perché contenente un riferimento alla data del 2.10.2003, è stata invece respinta in quanto dal tenore letterale della stessa emerge chiaramente che la data del 2.10.2003 è riferita alla vigenza delle norme urbanistiche e degli strumenti

**

2. Il richiamo ai principi in materia di “condono edilizio straordinario” affermati nella recente giurisprudenza costituzionale.

Prima di passare all'esame delle singole censure prospettate dal ricorrente, la Consulta ha ritenuto opportuno richiamare i principi affermati nella propria recente giurisprudenza in materia di condono edilizio straordinario (sent. 196/04; 70 e 71/2005).

Secondo la Consulta, infatti, molte delle censure prospettate dal Governo si fondavano “*su differenziate, se non contrapposte*” interpretazioni della giurisprudenza costituzionale formatasi sulla recente legislazione statale in materia di condono edilizio straordinario.

I principi affermati dalla citata giurisprudenza costituzionale sono così sintetizzabili.

Quanto alla distribuzione delle competenze legislative, la Corte, nella sentenza 196/04, ha affermato che nella disciplina del condono edilizio straordinario convergono la competenza legislativa esclusiva dello Stato per quanto riguarda la esenzione dalla sanzionabilità penale e la competenza legislativa concorrente delle Regioni in tema di “governo del territorio”, di “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali”, oltre a varie altre competenze innominate riconducibili all'art. 117, co. 4, Cost. (ad es., commercio, turismo, insediamenti produttivi).

Ha inoltre evidenziato che non si può sottovalutare la tradizionale titolarità da parte dei Comuni dei fondamentali poteri di gestione dell'assetto urbanistico ed edilizio del territorio, 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*”.

Quanto all'ambito della disciplina statale di principio, la sentenza n. 196 del 2004 ha affermato che “*solo alcuni limitati contenuti di principio.... possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali*”.

In particolare assumono la natura di principi fondamentali dettati dal legislatore statale:

- la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al co. 1 dell'art. 32;
- il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili;
- la determinazione delle volumetrie massime condonabili.

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, co. 1, al 31.03.2003, in conformità all'art. 32, del D.L. 269/03.

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”* (sent. 196/04).

Su di un diverso piano, *“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”*, la sentenza 196/04 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”*, precisando che nell’ipotesi in cui una Regione non eserciti il proprio potere legislativo in materia nel suddetto termine *“non potrà che trovare applicazione la disciplina dell’art. 32 e dell’Allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003”*.

Nel 2005, infine, la Consulta ha ulteriormente specificato l’ambito di intervento dello Stato e delle Regioni, stabilendo che se alle Regioni, per effetto della sent. 196/04, è stato riconosciuto *“il potere di modulare l’ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili”*, resta ferma 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”* (sent. 71/05).

In ogni caso esula dalla potestà delle Regioni il *“potere di rimuovere i limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale”* (sent. 70/05).

Sulla base dei principi richiamati la Corte ha valutato le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni regionali dalla stessa decise con la sentenza in commento.

3. L’infondatezza dei primi 3 gruppi di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto la contestazione della riduzione, da parte delle disposizioni legislative impugnate, dell’ambito della sanatoria straordinaria definito dal legislatore statale.

3.1. Come già evidenziato, con le questioni di costituzionalità raccolte dalla Consulta nei primi 3 gruppi il Governo aveva contestato 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 (1° gruppo), sia mediante la riduzione dei limiti quantitativi delle volumetrie condonabili (2° gruppo) sia infine mediante

l'introduzione, ai fini della sanabilità di taluni interventi, di ulteriori condizioni rispetto a quelle previste dall'art. 32 del D.L.n. 269 del 2003 (3° gruppo)⁴.

Tali censure erano basate sulla asserita violazione delle seguenti disposizioni costituzionali:

- 1) art. 117 Cost, co. 2, lett. a) (per ciò che riguarda i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario), lett. e) (per ciò che riguarda l'esclusiva competenza legislativa statale in tema di «moneta» e di «sistema tributario e contabile dello Stato»), lett. s) (in relazione alla competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente»); art. 81 Cost.; art. 119 Cost. (per ciò che riguarda l'autonomia finanziaria statale sul lato delle entrate); art. 117, co. 3 (per ciò che riguarda la competenza legislativa statale in tema di determinazione dei principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica»);
- 2) art. 3 Cost., in relazione al principio di uguaglianza, e art. 117, co. 2, lett. l), Cost. (per ciò che riguarda l'esclusiva competenza legislativa statale in tema di «ordinamento civile e penale»);
- 3) art. 117, co. 3, 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 D.L. n. 269 del 2003;
- 4) art. 3 Cost. (sotto vari profili), art. 42 Cost., art. 97 Cost., principio di autonomia degli enti locali.

3.2. Le censure di cui alla lett. a) che, nel loro complesso, esprimevano la tesi dell'Avvocatura secondo cui 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, sono state dichiarate infondate dalla Corte con la seguente motivazione:

⁴ A titolo esemplificativo, sono stati ricondotti:

- al 1° gruppo l'art. 2, comma 1, della L.r. Lombardia 31/2004, 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";

- al 2° gruppo l'art. 2, comma 1, della L.r. Lombardia 31/2004 nella parte in cui riduce – in relazione agli ampliamenti – i limiti massimi di volumetria aggiuntivi ammessi a sanatoria straordinaria (consentendoli se contenuti entro il "20 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, di 500 metri cubi");

- al 3° gruppo, l'art. 2, comma 2, della L.r. Lombardia 31/2004 laddove stabilisce che "non sono suscettibili di sanatoria i mutamenti di destinazione d'uso, qualora superiori ai 500 metri cubi per singola unità immobiliare e non conformi alle previsioni urbanistiche comunali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge", ponendo due limiti differenti ed ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla normativa statale in ordine alla sanabilità dei mutamenti di destinazione d'uso.

“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”.

3.3. Del pari la Corte ha dichiarato infondate le censure di cui alla lett. b, secondo le quali sarebbe grave *“la lesione del principio di eguaglianza (...) delle persone rispetto alla legge e della competenza esclusiva ex art. 117 co. 2, lett. 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”*.

In proposito nella motivazione, la Consulta dopo aver richiamato la sent. 196/04, laddove *“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, co. 3, Cost.”*, ha concluso nel senso che:

“ciò evidentemente significa che la legislazione delle singole Regioni può disporre diversamente da quanto previsto dall'art. 32 del D.L. 269 del 2003..e che quindi 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”.

3.4. La Corte ha respinto anche il gruppo di censure di cui alla lett. c), con le quali l’Avvocatura generale dello Stato aveva lamentato la violazione da parte delle leggi regionali impugnate dei principi fondamentali dalla stessa ricavati dall’art. 32 del D.L. 269/03, convertito in L. 326/03 nella materia “governo del territorio”, sostenendo la tesi secondo cui *“la sanabilità delle nuove costruzioni residenziali di relativamente modeste dimensioni realizzate in contrasto con gli strumenti urbanistici (...) è principio cui ogni Regione deve attenersi”* e che 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”*.

Nel respingere tali questioni la Corte ha precisato che:

- 5) “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;
- 6) “ma soprattutto occorre considerare che la pronuncia da ultimo citata, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del co. 25 dell’art. 32 proprio nella parte in cui non prevedeva «che la legge regionale di cui al co. 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli ivi indicati»”;
- 7) “ha inoltre dichiarato l’illegittimità costituzionale del co. 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»”;
- 8) “pertanto, sulla base delle addizioni operate dalla sentenza n. 196 del 2004 al citato art. 32 del D.L. 269/03, integralmente recepite dal legislatore nazionale con la conversione in legge dell’art. 5 del d.l. 168/04 ad opera della legge 191/04 (*articolo intitolato: «Esecuzione di sentenza della Corte costituzionale in materia di definizione di illeciti edilizi»*), deve

riconoscersi che non esistono nella legislazione statale vigenti principi fondamentali quali quelli prospettati nei ricorsi”.

*

3.5. In considerazione del menzionato riconoscimento in capo alle Regioni di “*un significativo potere legislativo*” “*in tema di possibilità, ampiezza e di limiti del condono edilizio straordinario sul versante amministrativo*”, la Consulta ha, infine, dichiarato infondate anche le censure di cui al punto d (di violazione dell’ art. 3 Cost., sotto vari profili, dell’ art. 42 Cost., e dell’ art. 97 Cost., principio di autonomia degli enti locali).

**

4. *La fondatezza del 4° gruppo di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto la contestazione dell’ampliamento per effetto delle disposizioni regionali impugnate degli interventi ammessi dal legislatore statale alla sanatoria amministrativa.*

Quanto alle questioni indicate nel quarto gruppo, con le quali il Governo contestava l’ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria amministrativa determinatosi per effetto di alcune delle leggi regionali impugnate, la Corte ha assunto una posizione decisamente più rigida nei confronti delle Regioni ma comunque coerente con quanto affermato nella propria più recente giurisprudenza in materia.

A titolo esemplificativo, realizzava un ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria dal legislatore statale l’art. 26, co. 4, della L.r. Emilia-Romagna n. 23 del 2004 che individuava un’ipotesi di condono avente ad oggetto opere edilizie autorizzate e realizzate anteriormente alla legge 28 gennaio 1977, n. 10 che presentino difformità esecutive.

Tale disposizione presentava un contenuto più ampio rispetto alla normativa statale ed, in quanto tale è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte, in quanto prevedeva che in quest’ambito la sanatoria intervenisse *ope legis*, a prescindere dalla specifica richiesta e dalla concessione del titolo abilitativo in sanatoria.

Secondo la Consulta gli ampliamenti degli interventi ammessi a sanatoria dal legislatore statale non rientrano nella competenza legislativa delle Regioni in quanto, come già affermato in precedenza, “*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.*

Sulla base di tale premessa la Corte pertanto ha dichiarato fondate questioni prospettate dal Governo sotto tale profilo⁵.

**

5. La fondatezza del 5° gruppo di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto la contestazione del mancato rispetto del termine previsto per l'emanazione della legge regionale di cui all'art. 32, co. 26, del D.L. n. 269 del 2003.

Quanto infine alle questioni di cui al quinto gruppo, con le quali il Governo contestava il mancato rispetto del termine previsto per l'emanazione della legge regionale di cui all'art. 32, co. 26, del D.L. 269/03, convertito dalla L. 326/03, da parte dell'art. 5, co. 1, del D.L. 168/04⁶, convertito a sua volta dalla L. 191/04, la Corte ha dapprima premesso che:

- a) il limite temporale all'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in questa materia concerne esclusivamente le disposizioni che si discostano dalle previsioni dell'art. 32 del D.L. 269/03, come modificato dalla L. 326/03, e come risultante a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale ad opera della sent. 196/04;
- b) non sussiste alcun limite temporale al potere legislativo regionale che si svolga in conformità dell'art. 32 o nell'ambito di una qualsiasi ordinaria materia legislativa di competenza della Regione.

Quindi la Corte ha precisato che la prescrizione del termine di quattro mesi da parte dell'art. 5, co. 1, del D.L. 168/04 dà attuazione a quanto espressamente statuito al punto 7 del dispositivo della sent. 196/04, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 32 del

⁵ Ad eccezione di quella sollevata nei confronti dell'art. 3, co. 1, della L.r. Lombardia 31/04 in quanto tale norma, come riconosciuto dalla stessa Corte, *“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”*

⁶ Si riporta il testo dell'art. 5, co. 1, del D.L. 168/04, convertito dalla L. 191/04

Art. 5 *“Esecuzione di sentenza della Corte Costituzionale in materia di definizione di illeciti edilizi”*.

1. In esecuzione della sentenza della Corte Costituzionale 196/04, la legge regionale prevista dal co. 26 dell'art. 32 del D.L. 269/03, convertito, con modificazioni, dalla L. 326/03, e successive modificazioni, può essere emanata entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Il termine indicato nel primo periodo si applica anche alle leggi regionali di cui al co. 33 dell' art. 32 del D.l. 269/03, convertito, con modificazioni, dalla L. 326/03. Decorso tale termine la normativa applicabile è quella contenuta nel citato D.L. 269/03, convertito, con modificazioni, dalla L.326/03. Conseguentemente, al medesimo art. 32 sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 15:

1) al primo periodo, le parole: «entro il 31 luglio 2004» sono sostituite dalle seguenti: «tra l'11 novembre 2004 e il 10 dicembre 2004»;

2) al terzo periodo, le parole: «30 settembre 2004» sono sostituite dalle seguenti: «30 aprile 2005»;

b) al comma 16, primo periodo, le parole: «31 dicembre 2004» sono sostituite dalle seguenti: «31 maggio 2005»;

c) al comma 32 le parole: «entro il 31 luglio 2004» sono sostituite dalle seguenti: «tra l'11 novembre 2004 e il 10 dicembre 2004»;

d) al comma 37, primo periodo, le parole: «entro il 30 settembre 2004» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 30 giugno 2005».

D.L. 269/03 *“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”*, rammentando che con tale pronuncia la stessa Corte aveva configurato tale termine come perentorio, tanto da prevedere addirittura che, ove le Regioni non avessero esercitato il proprio potere entro il termine prescritto *“non potrà che trovare applicazione la disciplina dell’art. 32 e dell’Allegato 1 del D.L. 269/03, così come convertito in legge”*⁷.

6. Conclusioni

Con la decisione in commento, la Corte sembra aver definitivamente chiarito le questioni lasciate aperte dalla sentenza 196/04 e dalle successive sentenze 70 e 71 del 2005 in ordine alla distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia di condono edilizio straordinario.

In particolare, la Consulta ha spiegato definitivamente che spetta alle Regioni il potere di ridurre l’ambito della sanatoria straordinaria prevista dal D.L. 269/03, 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 di ulteriori condizioni rispetto a quelle previste dall’art. 32 del D.L.n. 269 del 2003 .

Le Regioni non possono, invece, introdurre disposizioni che producono l’ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria amministrativa dal legislatore statale.

In ordine alla disciplina del condono edilizio straordinario spetta infatti al legislatore statale non solo determinare tutto ciò che attiene alla dimensione penalistica del condono, ma anche

⁷ A tal fine la sentenza ha, inoltre, precisato che:
a. risulta privo di pregio il tentativo della difesa della Regione Campania di sostenere che il termine di quattro mesi decorrerebbe non già dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 168, bensì dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 191, sulla base dell’argomentazione che la legge di conversione ha integrato il co. 1 dell’art. 5, aggiungendo ad esso il secondo periodo, in quanto secondo la Corte *“a prescindere dal fatto che quest’ultimo periodo non fa che parafrasare il contenuto della sent. 196/04 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 co. 1 dell’art. 5 e individua in modo esplicito, come dies a quo, la «data di entrata in vigore del presente decreto»*;
b. Quanto alla richiesta, formulata dalla difesa regionale, affinché la Corte sollevasse avanti a sé la q/c dell’art. 5, co.1, del D.L. 168/004, 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, la Corte ha affermato che *“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”*.

il potere 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.

Non possono invece considerarsi principi fondamentali della materia quelli individuati dall'Avvocatura dello Stato della generale "*sanabilità delle nuove costruzioni residenziali di relativamente modeste dimensioni realizzate in contrasto con gli strumenti urbanistici*" né quelli secondo cui la Regione non potrebbe "*negare in toto o in misura prevalente (rispetto al quantum di volumetria ammesso dalla legge statale) la sanabilità delle nuove costruzioni o degli ampliamenti*".

Quanto, infine, al limite temporale per l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in questa materia, il termine perentorio individuato da parte dell'art. 5, co. 1, del D.L. 168/04, convertito dalla L. 191/04, concerne esclusivamente le disposizioni regionali che si discostano dalle previsioni dell'art. 32 del D.L. 269/03, mentre non sussiste alcun limite temporale al potere legislativo regionale che si svolga in conformità dell'art. 32 o nell'ambito di una qualsiasi ordinaria materia legislativa di competenza della Regione.