CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **427/1995** (ECLI:IT:COST:1995:427)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BALDASSARRE** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Camera di Consiglio del **28/06/1995**; Decisione del **06/09/1995**
Deposito del **12/09/1995**; Pubblicazione in G. U. **20/09/1995**
Norme impugnate:
Massime: **22809 22810 22811 22812 22813 22814 22815 22816 22817 22818 22819 22820**
Atti decisi:

N. 427

SENTENZA 6-12 SETTEMBRE 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE; Giudici: prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), 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) e successive modifiche e integrazioni, nonché degli artt. 31 e 38 della stessa legge, promossi con ordinanze emesse il 19 gennaio 1995 dal Pretore di Gela (n. 2 ordinanze), il 27 gennaio e il 2 febbraio 1995 dal Pretore di Roma - Sezione distaccata di Bracciano, il 13 gennaio 1995 dal Pretore di Reggio Calabria - Sezione distaccata di Melito Porto Salvo, il 16 gennaio 1995 dal Pretore di Reggio Calabria - Sezione distaccata di Bagnara

Calabra, il 14 gennaio 1995 dal Pretore di Gorizia, il 21 febbraio 1995 dal Pretore di Udine - Sezione distaccata di Cividale del Friuli (n. 3 ordinanze), il 16 febbraio 1995 (n. 2 ordinanze), il 23 febbraio 1995 (n. 2 ordinanze) e il 9 marzo 1995 (n. 2 ordinanze) dal Pretore di Potenza, rispettivamente iscritte ai nn. 144, 145, 146, 155, 156, 164, 214, 275, 276, 277, 290, 291, 292, 307, 303 e 304 del registro ordinanze 1995 e pubblicate nelle Gazzette Ufficiali della Repubblica nn. 12, 13, 17, 21 e 22, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 28 giugno 1995 il Giudice relatore Riccardo Chieppa.

Ritenuto in fatto

1.1. - Il Pretore di Gela, con due ordinanze di contenuto identico, emesse in data 19 gennaio 1995 (R.O. nn. 144 e 145 del 1995), nel corso di altrettanti procedimenti penali per violazioni edilizie, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 - che dispone sostanzialmente la riapertura dei termini del condono edilizio di cui alle disposizioni dei Capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47 - nonché dell'art. 38 della stessa legge n. 47 del 1985, che disciplina gli effetti del condono, per violazione degli artt. 79 (nel testo risultante dalla revisione operata con la legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1) e 3 della Costituzione.

Sotto il primo profilo, si osserva nell'ordinanza di rimessione che il condono edilizio andrebbe ricondotto ad una generale nozione di clemenza e, pertanto, adottato con le forme previste dal citato art. 79 della Costituzione per la concessione dell'amnistia, da intendersi in senso non strettamente tecnico, bensì da configurare come un generale istituto di natura clemenziale.

La rinunzia alla pretesa punitiva da parte dello Stato comporterebbe, inoltre, secondo il giudice a quo, un inevitabile pregiudizio al principio di uguaglianza, sia sotto il profilo della irragionevolezza, per quanto concerne le nuove disposizioni che reiterano il meccanismo del condono, non potendosi, a distanza di quasi dieci anni dalla legge n. 47 del 1985, far valere la eccezionalità della misura clemenziale, ovvero l'intento di "chiudere un passato di illegalità di massa", elementi che giustificarono quella legge (sentenza n. 369 del 1988); sia per la disparità di trattamento di situazioni meritevoli di pari tutela, non trovando il sacrificio di altri beni garantiti dagli artt. 9 (il paesaggio) e 32 (la salute) della Costituzione adeguata giustificazione.

1.2. - Nei due giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la infondatezza della questione, osservando, quanto al lamentato vulnus dell'art. 79 della Costituzione, che già con la sentenza n. 369 del 1988 la Corte costituzionale escluse l'assimilabilità del condono edilizio alle disposizioni concessive dell'amnistia.

Nella memoria si sottolinea l'intento del legislatore di ripercorrere la stessa via della sanatoria edilizia, sottoutilizzata nella pregressa esperienza, per agevolare il rientro nella normalità dell'attività edilizia e il ripristino della legalità.

2.1. - Anche il Pretore di Roma - Sezione distaccata di Bracciano - con due ordinanze di identico contenuto, emesse rispettivamente in data 27 gennaio 1995 (R.O. n. 146 del 1995) e 2 febbraio 1995 (R.O. n. 155 del 1995), ha censurato l'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, nonché, in quanto da questo richiamate e fatte proprie, le disposizioni di cui ai Capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modifiche ed integrazioni, in riferimento a numerosi parametri costituzionali.

Il primo ad essere invocato è l'art. 3 della Costituzione: la normativa impugnata violerebbe, infatti, il principio di uguaglianza, determinando una irrazionale discriminazione tra i cittadini che non hanno commesso abusi edilizi e coloro che, avendo realizzato opere non solo in assenza di concessione, ma anche in difformità dalle previsioni degli strumenti urbanistici (c.d. abuso sostanziale), attraverso il versamento di una somma beneficiano degli effetti del condono, anche se si tratti di soggetti che abbiano già usufruito, per altre opere abusive, della precedente misura di clemenza, disposta con la legge n. 47 del 1985.

Il giudice a quo lamenta, poi, la mancata adozione della rigorosa procedura cui l'art. 79 della Costituzione condiziona la concessione dell'amnistia.

D'altra parte, secondo l'insegnamento del giudice delle leggi (sentenza n. 369 del 1988, citata), l'estinzione della pena deve, per potersi considerare legittima, ricollegarsi, in funzione di tutela, all'oggetto delle norme sul cui precetto penale si è inciso. Il nuovo condono di cui all'art. 39 della legge n. 724 del 1994, al contrario, smentirebbe gli impegni e le promesse assunti dal legislatore, con la legge n. 47 del 1985, allo scopo precipuo di reperire fondi per le casse dello Stato, come dimostrerebbe la sua collocazione tra le "disposizioni varie" della legge finanziaria 1994. L'esercizio arbitrario della non punibilità nel caso di specie violerebbe, pertanto, l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della irragionevolezza, ed inoltre lo stesso art. 3 e l'art. 112 della Costituzione, alterando il principio della obbligatorietà per tutti i cittadini dell'azione penale.

La rinuncia da parte dello Stato alla tutela dei beni che le norme urbanistiche sono deputate a salvaguardare, attraverso la sanatoria indiscriminata di abusi edilizi non solo formali, ma anche sostanziali, impedirebbe, altresì, agli enti competenti qualsiasi intervento di governo del territorio. Considerazione, questa, che introduce la ulteriore censura, rivolta in riferimento agli artt. 117, 118 e 128 della Costituzione.

Nell'ordinanza R.O. n. 146 del 1995 si fa, poi, riferimento alla circostanza che l'area e l'immobile oggetto del giudizio a quo sono interessati dal vincolo di cui alla legge n. 1497 del 1939.

Ebbene, la regolamentazione del condono edilizio con riferimento alle opere realizzate in zone vincolate, e, in particolare, gli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985, sarebbero in contrasto, secondo il giudice a quo, anche con l'art. 9 della Costituzione, che tutela il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della nazione. Infatti, mentre nei soli casi previsti dall'art. 33, in cui è esclusa la possibilità di concessione in sanatoria, la estinzione del reato è comunque possibile previo pagamento di oblazione, in tutti gli altri casi, essendo la possibilità di edificare non del tutto esclusa, ma condizionata al rilascio di nulla osta ed autorizzazioni (come per la fattispecie di cui alla legge n. 431 del 1985 o per i decreti di vincolo ai sensi della legge n. 1497 del 1939), la sanatoria è subordinata al solo parere favorevole - il cui parametro di riferimento non è predeterminato né obiettivo - degli enti preposti alla gestione del vincolo. Ma anche in caso di parere negativo, il pagamento della oblazione estingue comunque il reato.

Il predetto rilievo è svolto anche nella ordinanza R.O. n. 155 del 1995, pur se l'immobile oggetto del giudizio in quel caso non era sottoposto a vincolo, in quanto il Pretore ritiene che ai fini della valutazione di legittimità delle disposizioni sul condono, occorre comunque esaminarne la struttura complessiva.

Un ulteriore profilo di illegittimità della normativa censurata viene ravvisato con riferimento all'art. 41 della Costituzione, in quanto si consentirebbe che l'iniziativa economica privata venga svolta in contrasto con il diritto del cittadino di vivere in un ambiente non degradato ed in un contesto di sviluppo del territorio conforme alle leggi ed agli strumenti urbanistici. Donde la violazione anche dell'art. 2 e, ancora una volta, dell'art. 3 della

Costituzione.

L'ultimo rilievo che il giudice a quo sottopone al giudizio della Corte si articola in censure attinenti alla violazione del diritto di proprietà dei comuni ex artt. 3, 42, 119 e 128 della Costituzione, nonché al vulnus al più volte invocato art. 3 sotto il profilo della contraddittorietà ed irrazionalità della normativa in questione, che consente ad un soggetto, che non è titolare di un diritto, di farlo valere contro chi ne è titolare. Secondo l'art. 7 della legge n. 47 del 1985, nei casi di opere eseguite in assenza di concessione o in difformità, o con variazioni essenziali, il sindaco emette ordinanza di demolizione. Qualora il responsabile dell'abuso non provveda alla demolizione nel termine di novanta giorni, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive, sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio comunale.

Nel caso in cui si acceda, come fa il Pretore remittente, alla tesi, secondo la quale l'acquisizione al patrimonio pubblico comunale si verifica per il solo decorso del termine fissato, si deve ritenere che il comune è proprietario dell'immobile in tutti i casi in cui l'ingiunzione abbia potuto validamente esplicare i suoi effetti, e cioè non sia stata sospesa o annullata dal giudice amministrativo. Tuttavia, l'art. 43 della legge n. 47 del 1985 prevede che l'esistenza di provvedimenti sanzionatori, non eseguiti, ovvero ancora impugnabili o nei cui confronti penda l'impugnazione, non impedisce il conseguimento della sanatoria.

Del pari, il comma 19 dell'art. 39 della legge n. 724 del 1994 dispone, con esclusione dei casi in cui le opere siano state destinate ad attività di pubblica utilità, e facendo salvi eventuali diritti di terzi sugli immobili, che per le opere abusive divenute sanabili, il proprietario che abbia adempiuto gli oneri previsti per la sanatoria, ha diritto ad ottenere l'annullamento delle acquisizioni al patrimonio comunale.

Ad avviso del giudice remittente, non si tratterebbe di annullamento, essendosi l'acquisizione ex art. 7 della legge n. 47 del 1985 verificata legittimamente: si potrebbe, pertanto, più esattamente ipotizzare una sorta di espropriazione a danno del comune, ma senza corrispettivo a favore di questo. Altro aspetto di irragionevolezza sarebbe ravvisabile nella circostanza che il trasferimento dell'immobile, ai sensi dello stesso art. 39, comma 19, della legge n. 724 del 1994, avviene sulla base della semplice esibizione di certificazione comunale attestante l'avvenuta presentazione della domanda di sanatoria, senza, cioè, alcuna certezza in ordine all'esito favorevole della domanda stessa.

2.2. - Nei giudizi susseguenti alle ordinanze R.O. nn. 146 e 155 del 1995, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la infondatezza delle questioni sollevate. Al riguardo, si rileva nell'atto di intervento anzitutto la non configurabilità di una violazione del principio di parità di trattamento tra chi abbia commesso abusi edilizi e chi, invece, abbia osservato le norme in materia, essendo, tale diverso regime, la conseguenza della scelta, operata dal legislatore, di rinuncia alla pretesa punitiva. Quanto alla denunciata irragionevolezza di tale rinuncia, l'Avvocatura ha svolto argomentazioni analoghe a quelle già riferite sub n. 1.2.

Circa la presunta violazione delle autonomie locali, nell'atto di intervento si osserva che non può essere contestata la possibilità per il legislatore statale di incidere anche su ambiti di competenza regionale attraverso un procedimento di sanatoria, stante la interferenza di esso con la materia penale e la esclusività della competenza statale in siffatto ambito.

Né sarebbe violato il principio della tutela del paesaggio, come dimostrerebbe la necessità, ai fini del conseguimento della sanatoria, dell'acquisizione del parere favorevole degli enti preposti alla gestione del vincolo.

Quanto alla mancanza di criteri di riferimento per il rilascio di tale parere, l'Avvocatura

generale dello Stato rileva che non essendo i vincoli posti dalla legge in esame, non andrebbero ricercati in essa neanche i relativi parametri di valutazione.

Destituita di fondamento sarebbe, altresì, la questione sollevata con riferimento ai limiti costituzionali posti alla libertà di iniziativa economica privata. La sanatoria degli abusi edilizi non è, infatti, indiscriminata: la legge pone anzi una serie di limiti ad essa, a tutela dei beni garantiti dall'art. 41 della Costituzione, quali l'utilità sociale e la sicurezza.

Infine, quanto alla violazione dei principi in tema di proprietà pubblica, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'acquisizione al patrimonio comunale non sarebbe che una sanzione comminata al proprietario dell'opera abusiva ed il potere statale di "clemenza", allo stesso modo in cui può essere esercitato nei confronti delle sanzioni penali, potrebbe esserlo anche nei confronti di siffatta sanzione.

3.1. - Il Pretore di Reggio Calabria - Sezione distaccata di Melito Porto Salvo - con ordinanza del 13 gennaio 1995 (R.O. n. 156 del 1995), ha censurato l'art. 39 della legge n. 724 del 1994, in riferimento agli artt. 79 e 3 della Costituzione, svolgendo considerazioni analoghe a quelle già riferite con riguardo alla assimilabilità del condono edilizio all'amnistia ed alla illegittima violazione della particolare procedura prevista per l'introduzione nell'ordinamento di tale misura clemenziale, e soffermandosi sulla ritenuta irragionevolezza della norma censurata e sulla violazione del principio di uguaglianza che essa determinerebbe, nonché sul mancato bilanciamento con altri valori costituzionalmente protetti, quali il paesaggio (art. 9, secondo comma, della Costituzione); l'utilità sociale della iniziativa economica privata ed il suo coordinamento a fini sociali (art. 41, secondo e terzo comma, della Costituzione); la funzione sociale della proprietà (art. 42, secondo comma, della Costituzione).

3.2. - Anche in tale giudizio è intervenuta, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la infondatezza della questione.

4.1. - I medesimi rilievi contenuti nella ordinanza R.O. n. 156 del 1995 sono alla base delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge n. 724 del 1994, sollevate, in riferimento agli artt. 79 e 3 della Costituzione, dai Pretori di Reggio Calabria, Sezione distaccata di Bagnara Calabra (ordinanza del 16 gennaio 1995, R.O. n. 164 del 1995); di Gorizia (ordinanza del 14 gennaio 1995, R.O. n. 214 del 1995); di Potenza (sei ordinanze emesse tra il 16 febbraio e il 9 marzo 1995, R.O. nn. 290, 291, 292, 303, 304, 307 del 1995). Il Pretore di Potenza, in particolare, ha sottolineato il carattere di eccezionalità dell'amnistia, ed, in genere, del ricorso all'esercizio del potere di clemenza, particolarmente a seguito della recente modifica dell'art. 79 della Costituzione, ed ha suggerito una rimeditazione del problema, già risolto in senso negativo dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 369 del 1988, della riconducibilità del condono edilizio all'amnistia, alla luce di alcuni rilievi critici della dottrina nonché del diritto vivente, che consentirebbero di superare le argomentazioni all'epoca addotte dalla Corte a sostegno della propria decisione.

Lo stesso Pretore di Potenza ha censurato, poi, l'art. 39 anche in riferimento all'art. 27, comma terzo, della Costituzione, in quanto, attraverso la reiterazione di provvedimenti clemenziali si indurrebbe nel cittadino la convinzione della possibilità di violare impunemente la legge, annullandosi o comunque indebolendosi la funzione di prevenzione generale della comminatoria della pena e stimolandosi la realizzazione di comportamenti illeciti.

4.2. - Anche nei predetti giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la infondatezza delle questioni sollevate, ripetendo le argomentazioni sopra riportate.

5.1. - Il Pretore di Udine - Sezione distaccata di Cividale del Friuli - con tre ordinanze di

identico contenuto, emesse il 21 febbraio 1995 (R.O. nn. 275, 276 e 277 del 1995), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge n. 47 del 1985 e dell'art. 39, comma 1, della legge n. 724 del 1994, che richiama il primo attraverso il riferimento ai Capi IV e V della stessa legge n. 47 del 1985, nella parte in cui non consentirebbero la estinzione dei reati per le opere su aree sottoposte a vincolo, che siano state eseguite in violazione di tale vincolo, ma sulla base di concessione edilizia, e dello stesso art. 39, comma 8, nella parte in cui prevede l'estinzione del reato di cui all'art. 1-sexies del d.-l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, a seguito del rilascio della concessione edilizia o della autorizzazione in sanatoria, subordinato al conseguimento delle autorizzazioni delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo.

La normativa impugnata, ad avviso del giudice a quo, prevedendo che la domanda di condono possa essere presentata solamente in relazione alle opere indicate nell'art. 31 della legge n. 47 del 1985, e cioè solo a quelle eseguite senza concessione - e non a quelle realizzate in assenza della sola autorizzazione paesaggistica prevista dall'art. 7 della legge n. 1497 del 1939 - determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento. Infatti sarebbe consentito a coloro che, con condotta maggiormente rilevante sul piano penale, hanno realizzato interventi urbanistici in zona sottoposta a vincolo, senza richiedere concessione né autorizzazione paesaggistica, di sanare anche il reato conseguente alla violazione del vincolo attraverso il conseguimento dell'autorizzazione da parte delle autorità preposte alla tutela del vincolo, e non sarebbe previsto, invece, tale favorevole effetto per chi abbia realizzato analoghi interventi, richiedendo ed ottenendo la concessione edilizia, ma in assenza di autorizzazione paesaggistica.

5.2. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta infondatezza della questione, osservando che essa è stata sollevata in base ad una non corretta interpretazione delle norme. Con la sentenza n. 369 del 1988 la Corte ha, infatti, già ritenuto applicabile, nei casi di cui alla ordinanza di rimessione, l'art. 39 della legge del 1985 che prevede che l'oblazione estingue comunque i reati contravvenzionali, anche quando le opere non possano conseguire la sanatoria edilizia. Altrettanto deve dirsi ora, secondo l'Avvocatura, per la disposizione contenuta nell'art. 39, comma 8, della legge n. 724 del 1994, che va interpretato nel senso che l'estinzione del reato si produce al perfezionamento di una fattispecie complessa composta dal provvedimento edilizio e dall'autorizzazione dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, ma non vi è una necessaria precedenza cronologica dell'autorizzazione paesaggistica rispetto alla concessione edilizia.

Considerato in diritto

1. - I giudizi introdotti con le sedici ordinanze in epigrafe presentano identità o connessione di oggetto, concernendo tutti, sia pure con diversità di prospettazioni, l'istituto del cosiddetto "condono edilizio" come regolato dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 e dalle disposizioni di cui ai Capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, in quanto da quello richiamate e fatte proprie. Essi, pertanto, possono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

2. - Alcune delle censure rivolte nei confronti della citata normativa sono comuni alle varie ordinanze di rimessione (ad eccezione di quelle emesse dal Pretore di Udine, Sezione distaccata di Cividale del Friuli - ordinanze R.O. nn. 275, 276 e 277 del 1995 - che concernono un particolare profilo della disciplina ex artt. 39 della legge n. 724 del 1994 e 31 della legge n.

47 del 1985).

Tutti i giudici a quibus sospettano, infatti, il contrasto delle disposizioni impugnate con l'art. 79 della Costituzione, ravvisando nell'istituto del condono edilizio un provvedimento di clemenza, adottato in assenza della procedura garantistica prevista dalla invocata norma costituzionale per la concessione dell'amnistia.

Comune ai diversi giudici remittenti è, altresì, il dubbio di illegittimità costituzionale delle norme in questione per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza della disciplina del condono, che sarebbe sprovvista di quei caratteri di straordinarietà ed eccezionalità che, soli, la giustificherebbero, né sarebbe collegata alla tutela di valori oggettivi, bensì ispirata esclusivamente da finalità di ordine economico-finanziario; ovvero per la irrazionale discriminazione che determinerebbe tra cittadini, o per il mancato bilanciamento con altri beni e valori oggetto di tutela costituzionale, quali il paesaggio (art. 9 della Costituzione), la salute (art. 32 della Costituzione) la conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale e il suo coordinamento a fini sociali (art. 41, secondo e terzo comma, della Costituzione), la funzione sociale della proprietà (art. 42, secondo comma, della Costituzione).

Intorno al descritto nucleo fondamentale, alcuni dei giudici a quibus sviluppano ulteriori rilievi: così, il Pretore di Roma, Sezione distaccata di Bracciano (ordinanze R.O. nn. 146 e 155 del 1995), ritiene che la normativa de qua si ponga in contrasto con il principio della obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 della Costituzione, mentre quello di Potenza (ordinanze R.O. nn. 290, 291, 292, 303, 304, 307 del 1995) evoca il parametro di cui all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, sotto il profilo che la reiterazione di provvedimenti di clemenza indurrebbe nel cittadino la convinzione della possibilità di violare impunemente la legge, in contrasto con la funzione rieducativa della pena, cui si ispira la citata disposizione costituzionale.

Pertanto è opportuno esaminare preliminarmente le predette censure.

2.1. - La prima di esse concerne, come si è visto, la lamentata violazione dell'art. 79 della Costituzione: nelle varie ordinanze di rimessione il condono edilizio viene assimilato ad una misura di clemenza, sia pure con configurazioni parzialmente diverse ad opera dei diversi giudici a quibus, alcuni dei quali lo riconducono ad una forma di amnistia, sottoposta ad obblighi e condizioni, mentre altri vi ravvisano un provvedimento non strettamente equiparabile all'amnistia in senso tecnico, ma comunque, in considerazione del suo contenuto, adottabile con le sole forme previste dal predetto art. 79 della Costituzione nel testo risultante dalla revisione operata con la legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1.

In base a questa norma costituzionale, l'amnistia, come l'indulto, è concessa con legge deliberata a maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

Secondo i giudici a quibus, il legislatore del 1994, ricorrendo al procedimento ordinario di formazione delle leggi per introdurre il condono edilizio, e pretermettendo la procedura garantistica appena descritta, avrebbe disatteso la previsione della citata norma costituzionale.

La questione non è fondata.

Questa Corte, già chiamata a verificare la conformità delle norme sul condono edilizio di cui alla legge n. 47 del 1985 allo stesso art. 79 della Costituzione nel suo testo originario (che prevedeva la concessione dell'amnistia e dell'indulto da parte del Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere), con la sentenza n. 369 del 1988 ritenne legittima l'adozione del condono edilizio nelle forme della legge ordinaria, escludendo che esso

integrasse gli estremi dell'istituto dell'amnistia.

Inducevano a tale conclusione negativa fondamentalmente due considerazioni: la prima riguardava la diretta incidenza dell'amnistia, in quanto misura di clemenza generalizzata, sulla punibilità astratta, con l'effetto immediato della estinzione del reato senza "mediazione fattuale", mentre il condono edilizio costituisce una "complessa e varia fattispecie produttiva di effetti estintivi", che si compone di una serie di fasi, che vanno dalla domanda di sanatoria e dal versamento della prima rata, a tutta la procedura di sanatoria, sino al pagamento integrale dell'oblazione, ed i cui effetti estintivi del reato sono, quindi, rimessi alla volontà, per quanto "condizionata", degli interessati. L'altra considerazione era quella relativa all'obbligo, per il giudice, di immediata declaratoria di non doversi procedere, in caso di amnistia, cui si contrappone, nelle ipotesi di condono di illecito edilizio, la sospensione del processo penale in attesa dell'esaurimento dell'intero procedimento amministrativo di sanatoria.

Non sussistono ragioni, con riferimento alle norme oggi impugnate, per discostarsi da tale orientamento, seguito anche dalle ordinanze n. 929 e n. 803 del 1988. Non possono, infatti, ritenersi idonee a tale scopo le argomentazioni del Pretore di Potenza, secondo il quale sarebbero venuti meno, successivamente alla pronuncia della Corte costituzionale n. 369 del 1988, alcuni degli elementi sui quali quella pronuncia si era fondata, come il collegamento dell'effetto estintivo del condono edilizio con la procedura di sanatoria, negato dal predetto giudice, che, invece, individua esclusivamente nel pagamento dell'oblazione il fatto determinante l'effetto estintivo. Inoltre, sempre secondo il Pretore remittente, sarebbe venuta meno, ad opera della giurisprudenza della Cassazione, la distinzione, accennata nella predetta pronuncia, tra il meccanismo della amnistia impropria ed il condono, quanto ai rispettivi effetti, alla stregua del rilievo che anche il condono edilizio potrebbe eliminare, con riferimento a reati oggetto di accertamento passato in giudicato, la esecuzione della pena oltre agli effetti penali della condanna. Ed invero, contro il primo di tali argomenti può osservarsi che con la stessa sentenza n. 369 del 1988 la Corte aveva già escluso l'accostamento delle disposizioni sul condono a quelle concessive dell'amnistia, anche se si fosse ritenuto che l'unica ragione della concessione del beneficio del condono-oblazione fosse il pagamento di una somma di denaro, e ciò in quanto l'effetto estintivo dell'amnistia, a differenza di quello del condono, è comunque da ricondurre all'atto legislativo concessivo di amnistia.

Quanto all'altro argomento addotto dal Pretore di Potenza, esso non risulta decisivo ai fini di un mutamento nell'indirizzo della Corte, che merita, al contrario, di essere confermato anche con riferimento alla normativa di cui all'art. 39 della legge n. 724 del 1994, avuto, tra l'altro, riguardo alla circostanza che questo ha sostanzialmente disposto la riapertura dei termini per la presentazione delle domande, con spostamento della data di ultimazione delle opere abusive, ai fini dell'applicazione del condono edilizio di cui alla legge n. 47 del 1985, accompagnata da taluni nuovi obblighi e restrizioni soggettive e oggettive.

D'altro canto, occorre considerare che esiste nell'ordinamento vigente tutta una serie di atti legislativi che determinano lo stesso effetto estintivo del reato prodotto dal condono edilizio, e per i quali, a differenza di quanto accade nel caso della amnistia, non sono previste procedure legislative diverse da quelle ordinarie: si pensi alle ipotesi di oblazione introdotte dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, o ai casi in cui un fatto cessa (anche temporaneamente) di essere previsto dalla legge come reato, o, ancora, alla previsione di estinzione di reati collegata ad adempimenti richiesti agli autori degli stessi. Non per questo, in tali ipotesi si possono configurare provvedimenti di amnistia mascherati.

2.2. - Naturalmente, come pure già avvertito con la citata sentenza n. 369 del 1988, la non punibilità conseguente al condono, in modo speciale quando cancella reati lesivi di beni fondamentali della società, va usata negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale. Questa non punibilità, incidendo sul principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, deve, cioè, trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza, che, solo, può consentire di

superare il vaglio di costituzionalità.

Tale riflessione introduce l'esame della seconda delle censure comuni a tutte le ordinanze di rimessione, costituita dal denunciato contrasto della normativa sul condono edilizio con l'art. 3 della Costituzione per irragionevolezza e per disparità di trattamento tra cittadini.

Sotto il primo profilo, il carattere dell'art. 39 è sicuramente quello di norma del tutto eccezionale in relazione anche a ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria. Né a tale configurazione si oppone, come alcuni dei giudici a quibus vorrebbero, la considerazione del lungo intervallo trascorso dalla concessione del condono di cui alla legge n. 47 del 1985, sicché la riapertura dei termini per la presentazione delle domande relative, riferite anche alle opere abusive costruite nel periodo successivo al 31 ottobre 1983 fino al 31 dicembre 1993, equivarrebbe ad una riproposizione del condono in assenza di condizioni di straordinarietà. Come di recente affermato dalla Corte (sentenza 28 luglio 1995, n. 416, nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 23 dicembre 1994, n. 724 proposto da alcune regioni), l'entità del fenomeno di applicazione ed utilizzazione della norma impugnata nelle varie regioni induce a ritenere la persistenza dell'abusivismo, anche successivamente alle disposizioni di cui alla legge n. 47 del 1985 (a parte gli abusi anteriori per i quali non era stata presentata domanda di sanatoria), e, pertanto, la necessità di un recupero della legalità attraverso la regolamentazione dell'assetto del territorio, onde procedere ad un definitivo riordino della materia (anche attraverso la normativa collegata richiamata di seguito).

Certamente, una tale soluzione, ove fosse reiterata, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini, riferiti all'epoca dell'abuso sanabile, non troverebbe giustificazione sul piano della ragionevolezza, in quanto finirebbe col vanificare del tutto le norme repressive di quei comportamenti che il legislatore ha considerato illegali perché contrastanti con la tutela del territorio (sentenza n. 416 del 1995).

Ma, nella situazione attuale, per le ragioni esposte, non può dirsi realizzata siffatta condizione. Per le medesime ragioni, non può ritenersi la sussistenza di quel contrasto della norma sulla estinzione della punibilità con le finalità proprie della pena, cioè con la difesa degli stessi beni tutelati attraverso l'incriminazione, che rappresenta un ulteriore limite costituzionale al potere di clemenza, sempre sotto il profilo della irragionevolezza.

La normativa sul condono presenta, infatti, aspetti che sono direttamente volti al ripristino della tutela del controllo sul territorio, come dimostrano, tra l'altro, le previsioni (in seguito sottolineate) di limiti di cubatura per la ammissione alla sanatoria e, in materia di abusi in aree vincolate, l'affermazione della necessità della acquisizione dei pareri favorevoli delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli ritenuti prioritari dal legislatore (art. 39, comma 7, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 e art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 nel testo risultante a seguito del d.-l. 26 luglio 1995, n. 310, art. 7, comma 13).

Né ci si può esimere dall'esaminare e valutare la legittimità costituzionale dell'art. 39 in connessione indissolubile con le altre disposizioni dettate in materia di sanatoria edilizia ed in materia urbanistica ed edilizia: in origine in uno stesso testo normativo e poi separate attraverso distinti decreti-legge compreso il d.-l. 26 maggio 1995, n. 193 (cui ha fatto nel frattempo seguito il reiterato d.-l. 26 luglio 1995, n. 310), in cui, tra l'altro, si dispone (art. 2, comma 6) che non possono formare oggetto di sanatoria "di cui all'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, come integrato dal presente decreto, le costruzioni abusive realizzate sopra e sotto il soprassuolo boschivo distrutto o danneggiato per cause naturali o atti volontari ..".

Ed ancora, l'art. 4 dell'indicato decreto-legge aggiunge, in un disegno unitario ed indissolubile con l'art. 39, norme intese a favorire l'approvazione degli strumenti urbanistici da parte delle regioni, e tutto il Capo III contiene altre norme in materia di controllo dell'attività

urbanistico-edilizia.

Del resto, il sistema del nuovo condono edilizio, risultante dall'art. 39 della legge n. 724 del 1994 e dalle connesse disposizioni del d.-l. 26 luglio 1995, n. 310, non si limita ad una riapertura dei termini (per le domande e per la data di ultimazione dei lavori abusivi), ma introduce - come già accennato - nuovi obblighi e restrizioni soggettive ed oggettive, che valgono a circoscrivere l'ambito della definizione agevolata o a riequilibrare situazioni di eccessivo vantaggio, nella valutazione del legislatore di preminenti interessi pubblici (esclusione degli abusi maggiori, tutela dei diritti soggettivi dei terzi confinanti, tutela dei comuni per l'onere di urbanizzazione, tutela dei boschi distrutti o danneggiati ecc.).

Infatti, la riapertura dei termini non è generalizzata ma, a parte il limite della data di ultimazione delle opere abusive al 31 dicembre 1993, sono esclusi dalla applicazione della definizione agevolata sia gli ampliamenti superiori a 750 metri cubi, sia le nuove costruzioni superiori a 750 metri cubi (per singola richiesta) (art. 39, comma 1). Ulteriore limitazione oggettiva si rinviene in una norma espressa di salvaguardia dei diritti dei terzi confinanti (peraltro a conclusioni analoghe era pervenuta, sulla base dei principi, una parte della giurisprudenza), in quanto sono escluse dalla applicazione del condono le opere edilizie che creano limitazioni di tipo urbanistico alle proprietà finitime (art. 39, comma 2).

È previsto inoltre l'obbligo di pagamento degli oneri concessori, con un sistema diretto ad evitare le elusioni (art. 39, commi 9 e 11), obbligo esteso alle domande di condono presentate ai sensi della legge n. 47 del 1985 e non definite per il mancato pagamento dell'oblazione (art. 39, comma 10).

Particolarmente significativa, ai fini della tutela dell'ambiente e delle misure deterrenti contro gli incendi del soprassuolo boscato e contro gli incendi del territorio in genere, appare la norma dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 26 luglio 1995, n. 310 recante misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata, che ha escluso dalla sanatoria di cui all'art. 39 della legge n. 724 del 1994 le costruzioni abusive realizzate sopra o sotto il soprassuolo boschivo distrutto o danneggiato per cause naturali o atti volontari. Da sottolineare che la previsione contempla come esclusione oggettiva le zone boschive distrutte o danneggiate per qualsiasi causa e con qualsiasi mezzo (oltre che da fuoco o incendio, anche a seguito di calamità naturale o abbattimento volontario o atto vandalico). In tale modo si garantisce la possibilità di ricostituzione del bosco e si contribuisce a scoraggiare gli incendi o le distruzioni dolose, mentre restano confermati per le stesse zone boschive distrutte o danneggiate dal fuoco sia il divieto di cambio di destinazione e, in via di salvaguardia fino alla approvazione dei piani regionali, sia il divieto di insediamento (di nuove) costruzioni di qualsiasi tipo (art. 2, comma 6, del d.-l. 26 luglio 1995, n. 310, in riferimento all'art. 9, commi quarto e quinto, della legge 1 marzo 1975, n. 47 (Norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi), nel testo risultante a seguito dell'art. 1-bis del d.-l. 30 agosto 1993, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 428.

Infine, è prevista una esclusione soggettiva per gli abusi posti in essere da soggetti condannati definitivamente per il reato di cui all'art. 416-bis del codice penale o per i reati di riciclaggio di denaro o da terzi per loro conto (ed una sospensione della procedura di sanatoria per gli indagati fino all'esito del processo penale) (art. 39, comma 1, ultimo periodo), cui è collegata una confisca disposta dal giudice in sede di giudizio penale urbanistico (art. 39, comma 12).

Dal complessivo quadro normativo riferito emerge un serio intento di porre in atto una risistemazione della materia del governo del territorio idonea ad impedire il ripetersi del fenomeno dell'abusivismo edilizio attraverso la sua repressione.

Intento testimoniato, altresì, come rileva l'Avvocatura generale dello Stato, dalla

introduzione di una procedura per il rilascio delle concessioni edilizie semplificata, idonea, perciò, a sollevare le amministrazioni da inutili incombenze, riservandone gli adempimenti più gravosi a quegli interventi suscettibili di compromettere la tutela dei beni fondamentali della collettività.

In considerazione delle finalità da realizzare in maniera indissolubile attraverso l'art. 39 oggetto del giudizio e i decreti-legge surrichiamati, succedutisi nel tempo fino al d.-l. 26 luglio 1995, n. 310, e della dimostrata ragionevolezza delle scelte operate dal legislatore è, altresì, da escludere la fondatezza della censura di irrazionale discriminazione che il condono edilizio determinerebbe tra cittadini. E ciò anche con riferimento a coloro che abbiano già usufruito, per precedenti opere abusive, della normativa di cui alla legge n. 47 del 1985, non assumendo tale circostanza alcuna autonoma rilevanza sul piano del giudizio di conformità al precetto costituzionale invocato. Parimenti, in ordine all'asserito mancato bilanciamento con altri beni oggetto di tutela costituzionale, va rilevato che la normativa in esame risponde adeguatamente proprio alla finalità di realizzare un contemperamento dei valori in giuoco, quelli del paesaggio, 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. Le suesposte considerazioni valgono, altresì, ad escludere, nella fattispecie, la violazione degli artt. 112 e 27, terzo comma, della Costituzione. In particolare, quanto al principio di obbligatorietà dell'azione penale, esso è stato, infatti, ritenuto violato quando il legislatore vi abbia derogato senza alcuna giustificazione razionale (sentenze n. 370 del 1988; n. 89 del 1982), presupposto nel caso non esistente. Quanto all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, vale ad escludere la dedotta violazione la già rilevata necessità - nella valutazione del legislatore non irragionevole - del ricorso alla misura del condono-oblazione.

3. - Su un diverso versante, il Pretore di Roma - Sezione distaccata di Bracciano - censura l'art. 39 della legge n. 724 del 1994, e, in quanto da questo richiamate e fatte proprie, le disposizioni di cui ai Capi IV e V della legge n. 47 del 1985, e successive modifiche ed integrazioni, per presunta violazione degli artt. 117, 118 e 128 della Costituzione, in quanto il condono di abusi edilizi non solo formali, ma anche sostanziali, impedirebbe agli enti competenti (regioni e comuni) qualsiasi intervento di governo del territorio, costringendoli a prendere atto di scelte contrastanti con gli strumenti urbanistici adottati.

La questione è manifestamente infondata.

La Corte, con la citata sentenza n. 416 del 1995 (ricorsi di regioni contro la legge n. 724 del 1994) ha già escluso che la riapertura e l'estensione dei termini del condono edilizio vanifichi di per sé l'azione di controllo e di repressione delle amministrazioni. Al riguardo, si è, in quella occasione, rilevato che la diffusione del fenomeno dell'abusivismo edilizio è da addebitare, almeno in parte, anche alla scarsa incisività e tempestività dell'azione di controllo e di repressione da parte degli enti locali e regioni a ciò preposti, oltre - si può aggiungere - al difetto di una attività coordinata di polizia locale specializzata nel controllo del territorio. È appena il caso, poi, di ricordare che la esclusione della punibilità rientra nella materia penale, nel cui ambito l'affermazione della esclusività della competenza statale è una costante della giurisprudenza costituzionale (v., tra le altre, per l'applicazione di tale principio al settore urbanistico, le sentenze n. 231 del 1993; n. 18 del 1991; n. 487 del 1989). Per altro verso, come già affermato dalla Corte, gli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dall'art. 81, comma primo, lettera a), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, riservano allo Stato il potere di fissare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale (sentenza n. 302 del 1988).

4. - Infondata è anche l'altra questione sollevata dal Pretore di Roma, Sezione distaccata di Bracciano, per violazione dell'art. 9 della Costituzione, in quanto la regolamentazione del condono edilizio con riferimento alle aree vincolate si porrebbe in contrasto con la tutela del paesaggio e del patrimonio artistico della nazione.

È sufficiente, al riguardo, por mente alla previsione di cui al richiamato art. 2, comma 6, del d.-l. n. 310 del 1995, che esclude dal condono le costruzioni abusive realizzate sopra o sotto il soprassuolo boschivo distrutto o danneggiato per cause naturali o atti volontari. Giova, altresì, richiamare le considerazioni già svolte in ordine alla disposizione di cui all' art. 39, comma 7, della citata legge n. 724 del 1994, nel testo risultante a seguito dell'art. 7, comma 13, del d.-l. 26 luglio 1995, n. 310, relativa alla previsione, ai fini della sanabilità delle opere abusive realizzate in aree vincolate ritenute prioritarie dal legislatore, della necessità dell'acquisizione dei pareri favorevoli delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli. Né la carenza, lamentata dal remittente, di criteri predeterminati che orientino la scelta delle amministrazioni stesse in ordine all'eventuale rilascio di tali pareri, può assumere rilievo in questa sede. La individuazione di siffatti criteri potrebbe, se mai, trovare adeguata collocazione nelle norme, in tema di vincoli paesaggistici, che disciplinano le procedure di acquisizione dei pareri in esame: di certo, l'assenza di tale individuazione nel contesto della normativa concernente il condono edilizio non può assurgere ad elemento sintomatico di un contrasto con il precetto costituzionale relativo alla tutela del paesaggio.

5. - Un ulteriore profilo di illegittimità viene ravvisato dallo stesso giudice con riferimento all'art. 41 della Costituzione, poiché non sarebbe osservato il limite imposto alla iniziativa economica privata, rappresentato dal contrasto con l'utilità sociale e dal danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, in cui si fa rientrare il diritto del cittadino a vivere in un ambiente non degradato. In questo caso, al contrario, sarebbero le scelte dei pubblici poteri a conformarsi ai comportamenti illeciti dei privati, donde la violazione anche degli artt. 2 e 3 della Costituzione, ponendosi le norme denunciate in contrasto con la necessaria tutela di diritti di rango costituzionale e favorendo irrazionalmente condotte illecite dei privati.

Anche tale censura è priva di pregio.

Vanno, al riguardo, sottolineati i rilevanti limiti al condono, alcuni dei quali già ricordati, di natura temporale e volumetrica, ovvero attinenti alla inedificabilità o alla necessità del parere dell'amministrazione interessata.

6. - L'ultimo dei rilievi che il Pretore di Roma - Sezione distaccata di Bracciano - sottopone all'esame della Corte riguarda gli artt. 43 della legge n. 47 del 1985 e 39, comma 19, della legge n. 724 del 1994 per la pretesa violazione del diritto di proprietà dei beni dei comuni, e, quindi, il vulnus agli artt. 3, 42, 119 e 128 della Costituzione. Nei casi di acquisizione gratuita di opere abusive al patrimonio comunale, che deriva, ex art. 7 della legge n. 47 del 1985, dalla mancata demolizione dell'opera nel termine di novanta giorni dalla relativa ordinanza sindacale, l'art. 43 della legge stessa consente la sanatoria nonostante che, ad avviso del giudice a quo, il responsabile dell'abuso non sia più proprietario del bene. Parimenti, l'art. 39 della legge n. 724 del 1994, al comma 19, con esclusione dei casi in cui le opere abusive non demolite siano state destinate ad attività di pubblica utilità, e fatti salvi eventuali diritti di terzi sugli immobili, dispone che il proprietario che abbia adempiuto gli oneri previsti per la sanatoria, ha diritto ad ottenere l'annullamento delle acquisizioni al patrimonio comunale. Si verificherebbe, pertanto, ad avviso del giudice a quo, una sorta di espropriazione senza corrispettivo a danno del comune. La normativa sarebbe, inoltre, affetta da irragionevolezza, in quanto consentirebbe ad un soggetto, che non è più titolare di un diritto, di farlo valere contro chi ne è titolare, sulla base, tra l'altro, della semplice esibizione di certificazione comunale attestante l'avvenuta presentazione delle domande di sanatoria, senza alcuna certezza sull'esito favorevole della domanda stessa.

La questione non è fondata.

L'interpretazione del giudice a quo, secondo la quale l'acquisizione gratuita al patrimonio pubblico comunale delle opere abusive si verificherebbe, senza che occorrano altri requisiti oggettivi, quando sia decorso il termine, fissato dalla legge, di novanta giorni dalla

notificazione dell'ordinanza sindacale di demolizione, è tutt'altro che univoca.

La Corte di cassazione ha, di recente, esplicitamente affermato che la definitività dell'ordinanza sindacale di demolizione costituisce solo titolo per l'immissione in possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari da parte dell'ente territoriale, mentre la procedura ablatoria si completa solo con l'avvenuta trascrizione del titolo e con la effettiva acquisizione materiale del bene al patrimonio comunale. Del resto, la stessa giurisprudenza amministrativa ha escluso che perfino la trascrizione del provvedimento costituisca di per sé preclusione al condono edilizio. In realtà, in presenza di procedimenti in corso relativi a provvedimenti sanzionatori edilizi, è sufficiente, perché si possa ottenere la sanatoria (fermi gli altri presupposti generali), in via alternativa o che non sia intervenuta l'esecuzione (da intendersi completa ed integrale), ovvero che i provvedimenti sanzionatori siano ancora impugnabili, ovvero che vi sia ricorso pendente.

La verità è che, come già ritenuto dalla Corte (sentenza n. 345 e ordinanza n. 82 del 1991), la previsione della acquisizione gratuita al patrimonio del comune della costruzione abusiva e dell'area sulla quale essa insiste, in caso di inottemperanza all'ordinanza di demolizione, ha carattere sanzionatorio, rappresentando la reazione dell'ordinamento al duplice illecito posto in essere da chi, eseguita un'opera abusiva, non adempie l'obbligo di demolirla. Di conseguenza, in quanto provvedimento sanzionatorio, la confisca resta soggetta, sotto il profilo dei fatti impeditivi della sanatoria, alla disposizione di cui all'art. 43, primo comma, della legge n. 47 del 1985 (tenuto conto dell'interpretazione autentica data dall'art. 12-bis del d.-l. 12 gennaio 1988, n. 2 introdotto dalla legge di conversione 13 marzo 1988, n. 68).

Lo stesso legislatore, peraltro, pone un limite al suo potere discrezionale di escludere l'applicabilità di tale sanzione, attribuendo preminenza all'interesse pubblico quando l'interesse privato alla concessione del condono venga a trovarsi in conflitto con questo, e cioè quando si sia già verificata una effettiva destinazione del bene ad una attività di pubblica utilità. In ogni caso, poi, la stessa legge fa salvi i diritti dei terzi sugli immobili (art. 39, comma 19). In tale situazione, deve escludersi che la discrezionalità legislativa sia stata esercitata in modo irragionevole.

7. - Restano da esaminare le censure rivolte, in una diversa prospettiva, dal Pretore di Udine, Sezione distaccata di Cividale del Friuli, all'art. 31 della legge n. 47 del 1985 e all'art. 39, comma 1, della legge n. 724 del 1994 - che richiama il primo attraverso il riferimento ai Capi IV e V della stessa legge n. 47 del 1985 - nella parte in cui le predette norme non consentirebbero la estinzione dei reati per le opere su aree sottoposte a vincolo, che siano state eseguite in violazione del vincolo stesso, ma sulla base di una concessione edilizia già conseguita, e allo stesso art. 39, comma 8, della predetta legge n. 724 del 1994, che prevede l'estinzione del reato di cui all'art. 1-sexies del d.-l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, a seguito del rilascio della concessione edilizia o della autorizzazione in sanatoria, subordinata al conseguimento delle autorizzazioni delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo. La questione, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, muove da un errato presupposto interpretativo. Secondo il remittente, mentre l'art. 39, comma 8, prevede l'estinzione dei reati di cui al d.-l. n. 312 del 1985, in caso di interventi edilizi in zone e fabbricati sottoposti a vincolo, a seguito di concessione in sanatoria, subordinata al conseguimento delle autorizzazioni da parte delle autorità preposte alla tutela del vincolo, il medesimo effetto estintivo del reato non si avrebbe nella ipotesi, meno grave, in cui un soggetto non possa ottenere la concessione in sanatoria per il fatto di averla già conseguita prima di realizzare gli interventi edilizi.

Tale interpretazione, peraltro smentita dalla stessa Avvocatura generale dello Stato non è fondata. Infatti, è evidente che la concessione già ottenuta non esclude la possibilità di condono e di oblazione al fine di eliminare incertezze (anche meramente soggettive) o dubbi di validità o eliminare in radice la possibilità di annullamento, di contestazioni e la possibilità di

sanzioni per vizi sia formali o procedurali che sostanziali, dando in altri termini certezza alla costruzione. Pertanto, la licenza o la concessione edilizia a suo tempo ottenuta può coesistere con una concessione ottenibile in sanatoria (così come nel caso di concessione annullabile) e concorre a formare, insieme alla concessione in sanatoria sulla base del condono-oblazione, quella fattispecie, completata dal rilascio della autorizzazione paesaggistica, che determina l'effetto estintivo del reato. Del resto, le autorizzazioni necessarie per le costruzioni ed opere su immobili o aree sottoposte a vincoli costituiscono nella maggior parte delle ipotesi presupposto per la regolarità della procedura di rilascio della concessione edilizia, per cui in questi casi è evidente l'interesse ad una sanatoria del profilo urbanistico-edilizio, che può (come configurato dalla norma) comportare effetti anche sotto il diverso profilo paesaggistico e delle relative sanzioni penali.

Di conseguenza, anche sotto quest'ultimo profilo la questione è priva di fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e dell'art. 38 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) sollevata, in riferimento agli artt. 79 e 3 della Costituzione, dal Pretore di Gela con le ordinanze indicate in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 sollevate, in riferimento agli artt. 79 e 3 della Costituzione, dai Pretori di Reggio Calabria - Sezioni distaccate di Bagnara Calabra e di Melito Porto Salvo - e dal Pretore di Gorizia con le ordinanze indicate in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge n. 724 del 1994, sollevata, in riferimento agli artt. 79, 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Pretore di Potenza con le ordinanze indicate in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 39 della legge n. 724 del 1994, nonché, in quanto da questo richiamate e fatte proprie, delle disposizioni di cui ai 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), e successive modifiche ed integrazioni, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 41, 42, 79, 112, 119 e 128 della Costituzione, dal Pretore di Roma - Sezione distaccata di Bracciano - con le ordinanze indicate in epigrafe;

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge n. 724 del 1994, nonché, in quanto da questo richiamate e fatte proprie, delle disposizioni di cui ai Capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modifiche ed integrazioni, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 128 della Costituzione, dallo stesso Pretore di Roma - Sezione distaccata di Bracciano - con le ordinanze indicate in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge n. 47 del 1985, e dell'art. 39, commi 1 e 8, della legge n. 724 del 1994, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Pretore di Udine - Sezione distaccata di Cividale del Friuli - con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 settembre 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: CHIEPPA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 settembre 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.