CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **302/1996** (ECLI:IT:COST:1996:302)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Camera di Consiglio del **10/07/1996**; Decisione del **18/07/1996**
Deposito del **23/07/1996**; Pubblicazione in G. U. **14/08/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22961 22962 22963 22964**
Atti decisi:

N. 302

SENTENZA 18-23 LUGLIO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: 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, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39, commi 1, 5, 8, 9, 13 e 16, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promosso con ordinanza emessa il 10 luglio 1995 dal pretore di Roma nel procedimento penale a carico di Zaccaria Giuseppe, iscritta al n. 945 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 10 luglio 1996 il giudice relatore Riccardo Chieppa.

Ritenuto in fatto

1. - Il pretore di Roma - nel corso di un procedimento penale a carico di Giuseppe Zaccaria, imputato dei reati di cui agli artt. 20, lettera c), della legge n. 47 del 1985, 734 cod. pen., e 1-sexies della legge n. 431 del 1985 - ha sollevato, in riferimento agli artt. 9, 117 e 118 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, commi 1, 5, 8, 9, 13 e 16 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Il rimettente - dopo aver premesso che sussistono nella fattispecie, oggetto del giudizio a quo, "le condizioni minime (ivi compresa la volumetria realizzata non superiore a metri cubi 750) affinché possa operare la complessa causa di estinzione dei reati di cui agli artt. 38 e 39 della legge n. 47 del 1985 cui rinvia l'art. 39 della legge n. 724 del 1994" - denuncia il contrasto della norma censurata con i parametri costituzionali surrichiamati.

In particolare ritiene il giudice a quo che il condono edilizio attui "la palese espropriazione della potestà di pianificazione territoriale" spettante a comuni e regioni in virtù degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Invero la sanatoria, intervenuta con la disposizione censurata, priverebbe di significato qualsivoglia "intento di programmazione territoriale" che risulterebbe, per l'appunto, vanificato da "fenomeni di urbanizzazione incontrollata, successivamente legalizzata mediante condoni e piani di recupero". E ciò nonostante il ruolo centrale dei comuni e delle regioni in materia urbanistica, ruolo che emergerebbe anche dalla legislazione ordinaria e segnatamente dalla legge n. 1150 del 1942, dalla legge n. 10 del 1977, nonché dalla legge n. 47 del 1985.

I dubbi di costituzionalità risulterebbero, altresì, rafforzati dalla finalità della norma censurata che risulterebbe sostanzialmente preordinata a costituire "un'ulteriore fonte di entrate per l'erario", nell'ambito di una complessa manovra di riequilibrio dei conti pubblici. Dette finalità sarebbero ulteriormente dimostrate dalla previsione dello stesso art. 39, comma 13, censurato, per la quale l'importo della oblazione è calcolato in misura ridotta in presenza di situazioni di disagio abitativo. Nella ricostruzione operata dal giudice a quo infatti, la detta riduzione corrisponde a "specifiche minorate condizioni reddituali" con la conseguenza che le "pretese esigenze di equità contributiva" travolgerebbero "ogni considerazione di natura urbanistica e di programmazione territoriale".

L'ordinanza di rinvio sottolinea, inoltre, che il nuovo condono smentisce gli intendimenti che accompagnarono quello vecchio ovvero "la definizione una volta per tutte degli abusi pregressi e di inflessibile repressione di quelli futuri", intendimenti che erano stati pure confermati dalla sentenza n. 369 del 1988 di questa Corte. In sostanza le esigenze poste dalla tutela del territorio sarebbero comunque destinate a cedere in virtù delle esigenze di bilancio dello Stato. Per contro continuerebbe a gravare sugli enti locali il peso finanziario di interventi di riequilibrio territoriale, non sopperibili con le scarse risorse derivanti dal gettito corrisposto dai contravventori a titolo di oneri di concessione, ove dovuti.

2. - Infine viene denunciato il contrasto della normativa censurata con l'art. 9 della Costituzione.

Il giudice a quo, dopo avere premesso che la tutela del paesaggio - originariamente ancorata alla valorizzazione di aspetti estetico-culturali - si sarebbe successivamente "integrata" con la nozione più lata di urbanistica e sarebbe stata, altresì, considerata dalla stessa giurisprudenza costituzionale come valore primario, insuscettibile di essere subordinata ad altri valori, rileva che la normativa censurata sacrifica "senza dubbio" il valore tutelato dall'art. 9 della Costituzione. Al riguardo il rimettente richiama la sanatoria delle opere abusive, eseguite in aree sottoposte a vincolo paesaggistico e subordinata al parere favorevole delle Amministrazioni preposte alla tutela del vincolo, per evidenziare che comunque, anche nel caso di parere negativo o di soccombenza in sede di giudizio di impugnazione del silenzio-

rifiuto, "troverà piena applicazione il meccanismo di estinzione dei reati di cui all'art. 39 della legge n. 724 del 1994 che richiama espressamente il primo comma dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985, dettato per i casi in cui non può essere rilasciata la concessione in sanatoria".

Si rileva, altresì, che a maggior ragione, ove venga conseguita l'autorizzazione da parte dell'autorità preposta al vincolo si determinerà anche la estinzione dei reati eventualmente concorrenti di cui agli artt. 734 cod. pen. e 1-sexies della legge n. 431 del 1985.

Inoltre il giudice a quo rileva che dal tenore dell'art. 39, primo comma, non sarebbe chiaro se la sanatoria operi solo con riguardo alle opere di volumetria pari o inferiore a 750 metri cubi, e non invece a quelle di volumetria superiore. Detta norma, infatti - prevedendo che le disposizioni sulla sanatoria valgono anche per le opere abusive, relative a nuove costruzioni non superiori a 750 metri cubi, per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria - autorizzerebbe "fondatamente a pensare che il condono riguardi in concreto volumetrie anche superiori al predetto limite, purché esso venga osservato dal singolo richiedente la concessione edilizia, in ipotesi riferita alla frazione di un più grande complesso immobiliare". Infine, il rimettente rileva che comunque il predetto limite di volumetria verrebbe travolto nella fattispecie disciplinata dall'art. 39, comma 16, il quale, stabilendo i casi in cui l'importo della oblazione deve essere ridotto, dispone che si applichino le riduzioni di cui all'art. 34, comma 7, della legge n. 47 del 1985, concernente impianti destinati ad attività industriali, commerciali, turistico- ricreative ecc. "anche in deroga ai limiti di cubatura di cui al primo comma dello stesso art. 39". Il che evidenzierebbe che il predetto limite volumetrico risulterebbe ancora più "evanescente" con riguardo alle opere abusive "aventi destinazioni d'uso maggiormente confliggenti con le esigenze della tutela del paesaggio".

3. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

Preliminarmente l'Avvocatura rileva che le censure proposte sono state già esaminate dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 416 e n. 427 del 1995.

In particolare si osserva che - come pure sottolineato da questa Corte - la diffusione del fenomeno dell'abusivismo edilizio è addebitabile anche alla scarsa incisività e tempestività dell'azione di controllo e di repressione degli enti locali e delle regioni. Si ribadisce, altresì, che il legislatore ha previsto la sanzione penale solo per le fattispecie più gravi, il tutto in un'ottica di rafforzamento della stessa sanzione penale.

Inoltre viene rilevato che la normativa censurata, complessivamente valutata, appare preordinata, non già a procurare entrate all'erario, bensì a dare alla materia una sistemazione organica, semplificando molti procedimenti e ponendo la sanzione penale solo a tutela dei beni fondamentali per la collettività.

Da ultimo e con riguardo alle questioni dei limiti di cubatura delle opere abusive sanabili si osserva che si tratta di questione concernente l'interpretazione delle disposizioni sulla sanatoria.

Considerato in diritto

1. - Le questioni sottoposte all'esame della Corte concernono l'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 il quale, disciplinando l'effetto estintivo dell'illecito edilizio, contrasterebbe: a) con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, in quanto vanificherebbe l'azione

di controllo e di repressione delle amministrazioni competenti, espropriandole delle potestà di programmazione e pianificazione e sacrificando le esigenze poste dalla tutela del territorio a quelle volte a consentire il riequilibrio dei conti pubblici; b) con l'art. 9, comma secondo, della Costituzione, in quanto la regolamentazione del condono edilizio con riferimento alle opere realizzate in zone sottoposte a vincolo paesaggistico, violerebbe la tutela del paesaggio. Oggetto di censura è, altresì, l'art. 39, primo comma, nella parte in cui - stabilendo che le disposizioni sulla sanatoria valgono anche per le opere abusive relative a nuove costruzioni non superiori a 750 metri cubi, per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria - violerebbe l'art. 9 della Costituzione ove sia interpretato nel senso che " il condono possa riguardare anche volumetrie superiori a 750 metri cubi, purché detto limite venga osservato dal singolo richiedente la concessione edilizia, in ipotesi riferita alla mera frazione di un più grande complesso immobiliare".

Infine, è censurato l'art. 39, comma 16, della legge n. 724 del 1994 il quale, prevedendo i casi in cui l'oblazione deve essere ridotta e stabilendo che si applichino le riduzioni di cui all'art. 34, settimo comma, della legge n. 47 del 1985 (ovvero le riduzioni riguardanti costruzioni o impianti destinati ad attività industriali, artigianali, commerciali, turistico-ricreative), anche in deroga ai limiti di cubatura di cui all'art. 39, primo comma, contrasterebbe con l'art. 9 della Costituzione in quanto il limite volumetrico posto dall'art. 39, primo comma, risulterebbe maggiormente "evanescente" proprio con riguardo ai casi in cui le opere abusive realizzate posseggono destinazioni d'uso maggiormente confliggenti con le esigenze della tutela paesaggistica.

2. - Preliminarmente deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione relativa all'art. 39, comma 16, della legge n. 724 del 1994, posto che dalla stessa ordinanza di rinvio risulta che il giudizio a quo non ha riguardato alcuna ipotesi di deroga ai limiti di cubatura di cui al primo comma dell'art. 39 della legge n. 724 del 1994, né ha riguardato l'applicazione di oblazione ridotta ai sensi del suddetto comma 16.

3. - Deve, invece, essere scrutinato il profilo relativo all'ampiezza della sanatoria prevista dall'art. 39, primo comma, della legge n. 724 del 1994, con riguardo alla volumetria dell'ampliamento o della nuova costruzione (non superiori a 750 metri cubi).

La norma dell'art. 39, primo comma, ha un chiaro intento limitativo, cioè di escludere in radice, dall'applicazione della riviviscenza delle disposizioni del condono-oblazione di cui ai Capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e successive modificazioni ed integrazioni, le opere abusive ultimate dopo il 31 dicembre 1993 o che abbiano comportato un "ampliamento del manufatto superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria ovvero, indipendentemente dalla volumetria iniziale, un ampliamento superiore a 750 metri cubi".

Come correttivo è stato, inoltre, disposto che le anzidette disposizioni "trovano, altresì, applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra e relative a nuove costruzioni non superiori ai "750 metri cubi" per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria".

La previsione massima di cubatura di "750 metri cubi" è un limite assoluto ed inderogabile, che si aggiunge come norma di chiusura al limite di ampliamento che deve essere contenuto nel trenta per cento della volumetria originaria, ad evitare che fabbricati, inizialmente, di cubatura considerevole possano ampliarsi in modo ulteriormente notevole.

Il limite di "750 metri cubi" trova un temperamento nelle nuove costruzioni (e solo per queste), anche perché per i nuovi edifici non è possibile un raffronto con una costruzione originaria.

Infatti per le nuove costruzioni è prevista la possibilità (derogatoria e, come tale, di stretta interpretazione) di calcolare la volumetria per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria, cioè presupponendo ipotesi di legittima ed ammissibile scissione della domanda di sanatoria per effetto della suddivisione della costruzione o limitazione quantitativa del titolo che abilita la presentazione della domanda di sanatoria. I casi possono essere molteplici: proprietà di parte della costruzione a seguito di alienazione o di singole opere da sanare (art. 31, primo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47) o titolarità di diritto di usufrutto o di abitazione (ad es. limitata a singola porzione di immobile), titolarità di diritto personale di godimento, quando la legge o il contratto abiliti a fare le opere (art. 31, terzo comma, della legge n. 47 del 1985, in relazione all'art. 4 della legge 28 gennaio 1977, n. 10) o ogni altro soggetto interessato al conseguimento della sanatoria (art. 31, terzo comma, della legge n. 47 del 1985), come l'istituto di credito mutuario, con ipoteca su singola porzione di immobile, il locatario o altri aventi titolo a godere della porzione di immobile.

Ciascuno dei soggetti, come sopra specificati, può presentare la domanda di sanatoria per le porzioni di immobile per le quali è legittimato, ed è questa l'unica possibilità, cui logicamente può riferirsi la deroga, in quanto la concessione edilizia deve essere necessariamente unica per tutte le opere riguardanti un edificio o un complesso unitario, quando si riferisce a nuova costruzione, e solo eccezionalmente può operarsi una scissione quando esiste una norma che legittima in maniera differenziata soggetti diversi dal costruttore.

Di conseguenza uno stesso soggetto legittimato non può utilizzare separate domande di sanatoria per aggirare il limite di volumetria previsto dall'art. 39, primo comma, della legge n. 724 del 1994, dovendosi, in tal caso, necessariamente unificare le richieste quando si tratti della medesima nuova costruzione da considerarsi in senso unitario.

Potranno, invece, (ed è questa la previsione mirata dal legislatore) aversi una serie di istanze quanti sono i proprietari o i soggetti aventi titolo al momento della domanda, relative per ciascun richiedente alle porzioni di appartenenza anche se comprese in una unica costruzione unitaria: la volumetria dovrà essere calcolata rispetto a ciascuna separata domanda di sanatoria, riunificando, tuttavia, le porzioni dello stesso titolare.

Né può valere l'obiezione che anche soggetti, diversi dal presentatore della richiesta di condono, possono ricevere effetti riflessi e beneficiare della domanda di sanatoria-oblazione presentata da altri, in quanto il principio che la sanatoria, con il rilascio della concessione, comporta la regolarizzazione sotto il profilo amministrativo e penale per tutti gli interessati, trova una espressa esclusione nell'art. 38, quinto comma, della legge n. 47 del 1985. Infatti per i soggetti, diversi dal proprietario, indicati dall'art. 6 della stessa legge n. 47 del 1985 (titolare della concessione, committente, costruttore, direttore dei lavori in quanto considerati responsabili ai fini del controllo e delle sanzioni penali e amministrative), esiste un onere di presentare autonoma domanda, con oblazione ridotta, per poter beneficiare degli effetti della oblazione.

Così precisato l'ambito di operatività dell'art. 39, primo comma, censurato, deve dichiararsi insussistente il lamentato contrasto di detta previsione con l'art. 9, secondo comma, della Costituzione.

Di conseguenza la questione dell'art. 39, primo comma, della legge n. 724 del 1994 deve ritenersi infondata sulla base della anzidetta interpretazione.

4. - Per quanto concerne la questione relativa al contrasto dell'art. 39 censurato con gli artt. 117 e 118 della Costituzione si rileva che la stessa questione ha già costituito oggetto di esame da parte di questa Corte, con le sentenze nn. 416 e 427 del 1995, con le quali si è affermato che la previsione del condono non lede le competenze regionali concernenti il governo del territorio, rilevandosi, altresì, 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 delle amministrazioni a ciò preposte.

Detta questione deve essere, pertanto, dichiarata manifestamente infondata.

5. - Manifestamente infondata, deve essere, altresì, dichiarata la questione relativa al predetto art. 39, ottavo comma, nella parte in cui, regolamentando il condono edilizio con riferimento alle opere realizzate in zone sottoposte a vincolo paesaggistico, violerebbe la tutela del paesaggio di cui all'art. 9, secondo comma, della Costituzione.

Detta questione è stata, infatti, già decisa con la sentenza n. 427 del 1995 con la quale si è affermato - avendo riguardo ai limiti che caratterizzano nel nuovo condono la sanabilità delle opere abusive, realizzate in aree vincolate, nonché alla necessità della acquisizione dei pareri favorevoli delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli - che la normativa sul condono "risponde adeguatamente proprio alla finalità di realizzare un contemperamento dei valori in gioco, 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".

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, sedicesimo comma, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sollevata, in riferimento all'art. 9 della Costituzione dal pretore di Roma, con l'ordinanza in epigrafe;

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, primo comma, della legge n. 724 del 1994, sollevata, in riferimento all'art. 9 della Costituzione dallo stesso pretore di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe;

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge n. 724 del 1994 sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dallo stesso pretore di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe;

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, ottavo comma, della legge n. 724 del 1994 sollevata, in riferimento all'art. 9 della Costituzione, dallo stesso pretore di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 luglio 1996.

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.