CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **196/2004** (ECLI:IT:COST:2004:196)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **ZAGREBELSKY** - Redattore: **DE SIERVO**
Udienza Pubblica del **11/05/2004**; Decisione del **24/06/2004**
Deposito del **28/06/2004**; Pubblicazione in G. U. **07/07/2004**
Norme impugnate:
Massime: **28553 28554 28555 28556 28557 28558 28559 28560 28561 28562 28563 28564 28565 28566 28567 28568 28569 28570 28571 28572 28573 28574 28575 28576 28577 28578 28579 28580 28581 28582**
Atti decisi:

N. 196

SENTENZA 24 - 28 GIUGNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), e dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 come risultante dalla conversione ad opera della legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), promossi con due ricorsi della Regione Campania, rispettivamente notificati il 17 ottobre 2003 e il 22 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 25

ottobre e il 30 gennaio successivi ed iscritti al n. 76 del registro ricorsi 2003 ed al n. 14 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Marche, rispettivamente notificati il 13 novembre 2003 e il 21 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 19 novembre e il 26 gennaio successivi ed iscritti al n. 81 del registro ricorsi 2003 ed al n. 8 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Toscana, rispettivamente notificati il 12 novembre 2003 ed il 21 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 21 novembre e il 29 gennaio successivi ed iscritti al n. 82 del registro ricorsi 2003 ed al n. 10 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Emilia-Romagna, rispettivamente notificati il 20 novembre 2003 e il 23 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 26 novembre e il 29 gennaio successivi ed iscritti al n. 83 del registro ricorsi 2003 ed al n. 13 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Umbria, rispettivamente notificati il 25 novembre 2003 e il 23 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 2 dicembre e il 29 gennaio successivi ed iscritti al n. 87 del registro ricorsi 2003 e al n. 11 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia, rispettivamente notificati il 27 novembre 2003 e il 22 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 4 dicembre e il 30 gennaio successivi ed iscritti al n. 89 del registro ricorsi 2003 ed al n. 12 del registro ricorsi 2004, con un ricorso della Regione Basilicata, notificato il 1° dicembre 2003, depositato in cancelleria il 5 dicembre successivo ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2003 e con un ricorso della Regione Lazio, notificato il 20 gennaio 2004, depositato in cancelleria il 23 gennaio successivo ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2004.

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

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

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

Ritenuto in fatto

1. - Le Regioni Campania (con ricorso notificato il 17 ottobre 2003, depositato il 25 ottobre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 76 del 2003), Marche (con ricorso notificato il 13 novembre 2003, depositato il 19 novembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 81 del 2003), Toscana (con ricorso notificato il 12 novembre 2003, depositato il 25 novembre 2003 e iscritto al reg. ric. 82 del 2003), Emilia-Romagna (con ricorso notificato il 20 novembre 2003, depositato il 26 novembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 83 del 2003), Umbria (con ricorso notificato il 25 novembre 2003, depositato il 2 dicembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 87 del 2003) e Friuli-Venezia Giulia (con ricorso notificato il 27 novembre 2003, depositato il 4 dicembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 89 del 2003) hanno impugnato l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), ed in particolare i commi: 1, 2, 3, 5, 14-20; 25-31; 32 e seguenti (reg. ric. n. 76 del 2003); 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24-41 (reg. ric. n. 81 del 2003); 1, 3, 5, 6, 9, 10, 14-20; 24, 25-40 (reg. ric. n. 82 del 2003); 1, 2, 3, 4, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, 37, 38, 40, nonché l'Allegato 1 (reg. ric. nn. 83, 87 e 89 del 2003). La Regione Marche ha impugnato anche l'art. 32 citato nel suo complesso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A questo riguardo le Regioni richiamano, tra le altre, le sentenze di questa Corte n. 369 del

1988, n. 416 del 1995 e n. 427 del 1995. Da tali decisioni emergerebbe con chiarezza come, secondo il giudice costituzionale, il condono edilizio possa giustificarsi esclusivamente quale misura del tutto straordinaria ed eccezionale, in quanto tale non reiterabile, e tale da dover trovare - per poter essere ritenuto conforme a Costituzione - specifiche giustificazioni in punto di ragionevolezza, le quali, pur se ritenute sussistenti nel caso dei precedenti condoni, sarebbero del tutto assenti nel caso presente.

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

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

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

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

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

La Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene, nel proprio ricorso, essenzialmente ambigua la clausola che dispone la salvezza delle attribuzioni previste dagli Statuti per le Regioni ad

autonomia speciale. In particolare, dal comma 4 dell'art. 32 - nel quale è contenuta tale clausola - non sarebbe possibile desumere con chiarezza la applicabilità o meno della normativa dettata con le disposizioni oggetto del presente giudizio. Nel ricorso si evidenzia che, ove si ritenesse di interpretare il citato comma 4 nel senso di escludere la applicabilità dell'art. 32 del d.l. n. 269 alle Regioni speciali, le doglianze esposte nello stesso ricorso "verrebbero meno".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dunque, per le Regioni ricorrenti, la illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate dipenderebbe già semplicemente - alla luce della citata giurisprudenza costituzionale - dalla circostanza che esse pongono in essere una reiterazione del condono; in secondo luogo, nel caso in questione mancherebbero del tutto quelle circostanze eccezionali che, nelle precedenti situazioni, hanno portato la Corte costituzionale a ritenere giustificata la sanatoria. Inoltre, si afferma che se i precedenti condoni trovavano una giustificazione costituzionale nelle carenze legislative e gestionali delle Regioni e degli enti locali, oggi ciò non sarebbe più vero, poiché le Regioni si sarebbero ormai dotate degli strumenti normativi ed amministrativi necessari al fine di reprimere e sanzionare gli episodi di illegalità, ed avrebbero in concreto intrapreso con incisività l'attività di controllo.

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

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

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

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

In relazione a tali parametri costituzionali, nonché a tutti i parametri invocati che risultino diversi da quelli che specificamente presiedono al riparto di competenze tra Stato e Regioni, le ricorrenti sostengono la sussistenza del proprio interesse a dedurne in giudizio la violazione. Ciò in quanto i vizi di costituzionalità derivanti da tali violazioni si tradurrebbero automaticamente in un danno alla sfera di competenza delle Regioni, che vedrebbero irrimediabilmente frustrata la propria attività legislativa ed amministrativa di governo del territorio, dal momento che gli abusi futuri potrebbero sfuggire alle sanzioni amministrative risultando così incentivati.

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

Ad ulteriore sostegno delle argomentazioni appena richiamate, la Regione Emilia-Romagna

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

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

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

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

Ancora, incostituzionale sarebbe il comma 25, "in quanto non eccettua dal condono gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato" (così la Regione Emilia-Romagna). La illegittimità costituzionale dipenderebbe dal fatto che in casi di questo tipo la possibilità del condono risulterebbe "ancor più irragionevole", in quanto il condono edilizio non porterebbe nessun vantaggio al pubblico interesse, né - ovviamente - in termini di "uscita allo scoperto" di situazioni di illegalità, né in termini economici.

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

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

Costituzionalmente illegittimo sarebbe inoltre il comma 37, nella parte in cui prevede la formazione del silenzio-assenso nei confronti delle istanze di sanatoria, dal momento che sarebbe palese la irragionevolezza di una norma che sana gli abusi in virtù del solo decorso del tempo. La norma, inoltre, contrasterebbe con gli artt. 9, 97, 117 e 118 Cost. (e con gli artt. 4 e

8 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), perché renderebbe eventuale il controllo dei Comuni sull'ammissibilità delle domande di condono, ledendo altresì le competenze regionali in materia di governo del territorio.

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

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

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

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

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

Quanto alle censure concernenti la presunta violazione del riparto di competenze legislative costituzionalmente garantito, l'Avvocatura dello Stato ritiene che il titolo abilitativo

dell'intervento statale, nel caso *de quo*, sarebbe ravvisabile nell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., riguardante l'ordinamento penale, nonché, "seppur indirettamente", nella competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile. Ciò in quanto la sanatoria edilizia sarebbe "rilevante in occasione delle compravendite immobiliari". Ancora, titolo di intervento statale sarebbe ravvisabile nell'art. 81 Cost. e nell'art. 119 Cost., in quanto "essenziale dovere costituzionale dello Stato è assicurare a se stesso e agli enti a finanza derivata le risorse occorrenti".

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

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

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

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

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

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

Quanto alla coerenza del condono con il disposto della sentenza n. 416 del 1995, l'Avvocatura dello Stato osserva come "eccezionalità e straordinarietà si ripropongono ora, a distanza di dieci anni, ove si consideri la persistenza del fenomeno dell'abusivismo, con conseguente indefettibile esigenza di recupero della legalità".

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

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

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

17. - Hanno presentato atto di intervento *ad opponendum*, depositato per entrambi in data 3 marzo 2004, il Comune di Ischia e il Comune di Lacco Ameno, anch'essi nel giudizio introdotto con il ricorso della Regione Campania. Tali Comuni, con deduzioni sostanzialmente identiche, dopo aver affermato la propria legittimazione ad intervenire in virtù di una "posizione individualizzata" in relazione alla normativa impugnata, nonché in virtù della qualità di "destinatari" di quest'ultima, argomentano nel senso della declaratoria di infondatezza del ricorso, "previa reiezione" dell'istanza di sospensione cautelare.

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

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

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

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

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

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

20. - La Regione Marche (con ricorso notificato il 21 gennaio 2004, depositato il 26 gennaio 2004 e iscritto al reg. ricorsi n. 8 del 2004), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale anche nei confronti della legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per*

favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici); in particolare, la ricorrente impugna l'art. 32 del decreto-legge, così come convertito dalla legge sopra indicata, nel suo complesso, nonché, più specificamente, i commi 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24-41.

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

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

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

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

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

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

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

Ancora, secondo la Regione Marche sarebbe violato anche l'art. 79 Cost., in quanto il provvedimento impugnato costituirebbe, nella sostanza, una vera e propria amnistia, adottata

senza percorrere le vie del procedimento aggravato previsto dalla citata disposizione costituzionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

23. - Le Regioni Marche, Toscana e Campania, nei rispettivi ricorsi, hanno proposto anche istanza di sospensione dell'atto impugnato ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, così come novellato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003, con argomentazioni non dissimili da quelle poste a fondamento dell'istanza di sospensione degli effetti del decreto-legge. La Regione Emilia-Romagna ha proposto istanza di sospensione con il già richiamato atto autonomo, separato dall'atto introduttivo del giudizio e formalmente relativo al ricorso n. 83 del 2003, ma rivolto congiuntamente a decreto-legge e legge di conversione.

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

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

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

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

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

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

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 3 Cost., e del principio di eguaglianza, nelle difese dell'Avvocatura si evidenzia come, nel caso *de quo*, si tratterebbe di disuguaglianze di mero fatto, “empiriche”, e in quanto tali non suscettibili di essere censurate in punto di legittimità costituzionale.

In relazione alle pretese spese di urbanizzazione che conseguirebbero al condono edilizio, l'Avvocatura nota come tali spese sussisterebbero comunque, dal momento che, per quanto le

costruzioni abusive possano soddisfare un effettivo fabbisogno abitativo od un fabbisogno di spazi per attività produttive, le spese per l'urbanizzazione sarebbero ineludibili.

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

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

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

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

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

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

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

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

dichiarate incostituzionali, ai fatti anteriori rispetto alla loro entrata in vigore. Di qui la menzionata lesione dei diritti dei cittadini, ed in particolare di quelli tutelati dall'art. 24 Cost.

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

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

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

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

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

Ciò, peraltro, sarebbe confermato anche dal fatto che la competenza statale non sarebbe “circoscritta alle sole materie 'elencate' nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.”, risultando semplicemente “compressa dall'esterno” nei casi - come quello *de quo* - “in cui la pluralità di 'materie' congiuntamente coinvolte impedisce di assegnare integralmente la competenza” alla sfera regionale. Lo Stato, non essendo titolare di una competenza “racchiusa in una sfera”, potrebbe “esprimere quei parametri e quei valori [...] cui l'art. 35 citato rimanda”.

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

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

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

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

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

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

A ciò la difesa erariale aggiunge la considerazione secondo la quale la circostanza che le autodenunce di abusi non ancora “scoperti” solitamente attendono la decisione nel merito della controversia da parte della Corte, “unitamente al probabile differimento del termine” per proporre istanza di condono “potrebbe indurre le parti a non chiedere un duplice esame della controversia”. Infine, sarebbe ingiustificata la preoccupazione addotta dalla Regione secondo

cui essa non potrebbe emanare una disciplina legislativa dell'attività urbanistico-edilizia finché permangano i vincoli posti dalle disposizioni impugnate; la Regione infatti non avrebbe ancora predisposto “quanto occorre per la produzione legislativa”.

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

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

Preso atto di tale rinuncia, con ordinanza n. 116 del 2004 la Corte ha disposto il rinvio dell'esame di tali istanze unitamente al merito.

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

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

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

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

La Regione Toscana, nelle memorie depositate in entrambi i giudizi promossi, afferma innanzitutto l'infondatezza dell'eccezione, sollevata dall'Avvocatura nei propri scritti difensivi, di inammissibilità dell'impugnazione delle norme della legge di conversione del decreto-legge

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

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

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

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

La Regione Friuli-Venezia Giulia, nella sua ulteriore memoria, si richiama esplicitamente alle argomentazioni esposte dalla Regione Emilia-Romagna. Inoltre, evidenzia come l'art. 119, secondo comma, - invocato dall'Avvocatura unitamente all'art. 118 per affermare la competenza statale in relazione alla “gestione complessiva della finanza pubblica” - e l'art. 117, terzo comma, Cost., non affiderebbero allo Stato una potestà esclusiva, ma solo il compito di dettare principi fondamentali.

Anche la Regione Lazio ha depositato una memoria integrativa delle argomentazioni svolte nel proprio ricorso. Innanzi tutto, la Regione evidenzia come le censure proposte, pur se

riferite specificamente nei confronti di alcuni commi, debbano essere intese - come già evidenziato nel ricorso - come relative all'intero art. 32. In secondo luogo - sempre sul versante processuale - nella memoria si richiama quella giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto ammissibili i ricorsi nei confronti della legge di conversione di un decreto-legge, anche se non contenente emendamenti allo stesso, pur quando non sia stato impugnato il decreto.

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

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

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

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

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

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

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

Con la memoria depositata nel giudizio instaurato dalla Regione Lazio, l'Avvocatura dello

Stato ribadisce che il ricorso deve considerarsi inammissibile, in quanto rivolto nei confronti della legge di conversione, anche in relazione alle parti del decreto non modificate, pur non essendo stato quest'ultimo oggetto di impugnazione.

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

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

Considerato in diritto

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

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

l'art. 117, quarto comma, della Costituzione (nonché, secondo i ricorsi della Regione Campania, l'art. 114 Cost.), in quanto la normativa impugnata interverrebbe nella materia dell'edilizia, affidata alla competenza residuale delle Regioni; ovvero, in subordine, l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto interverrebbe nella materia dell'urbanistica, affidata alla competenza residuale delle Regioni (così, in particolare, i ricorsi della Regione Campania e della Regione Marche); ovvero, in via ulteriormente subordinata, l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto interverrebbe con una disciplina di dettaglio in una materia, quale quella del "governo del territorio", affidata alla competenza concorrente di Stato e Regioni, e non essendo, più in generale, la stessa idea di condono edilizio idonea ad essere qualificata quale principio fondamentale della materia;

l'art. 118 Cost., in quanto la disciplina del condono edilizio determinerebbe la vanificazione degli interventi di pianificazione e controllo locale, nonché la necessità di apprestare appositi strumenti urbanistici e soluzioni di governo del territorio che tengano conto delle conseguenze

della disciplina statale impugnata, cosicché le Regioni e gli enti locali sarebbero costretti a subire, anziché governare, le destinazioni urbanistiche del territorio (così, in particolare, i ricorsi della Regione Campania, della Regione Marche e della Regione Toscana);

l'art. 77 Cost., dal momento che difetterebbero i presupposti costituzionali per l'esercizio della decretazione d'urgenza (così i ricorsi della Regione Campania e della Regione Marche); difetterebbe inoltre il requisito, costituzionalmente necessario, della omogeneità del contenuto del decreto-legge (così i ricorsi della Regione Campania); infine, il decreto-legge sarebbe inidoneo a porre i principi fondamentali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.;

l'art. 119 Cost., e l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali in esso contemplata, in quanto il condono edilizio, disposto in vista di esigenze finanziarie del bilancio statale, comporterebbe spese particolarmente ingenti e di vario genere a carico delle finanze delle autonomie territoriali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di condono che sarebbe decisamente esigua;

l'art. 25 Cost., in quanto la reiterazione con cadenza novennale della sanatoria edilizia, implicando "non solo la lesione del principio di legalità", ma ledendo "soprattutto la fiducia dei cittadini sulla effettiva capacità degli organi pubblici di garantire il rispetto dei valori costituzionali coinvolti nella disciplina urbanistica ed edilizia", determinerebbe la violazione del principio di tassatività e certezza delle norme penali (così i ricorsi della Regione Marche);

l'art. 3 Cost., in quanto la disciplina in esame, riaprendo ed estendendo i termini del condono, introdurrebbe un sistema discriminatorio a svantaggio di coloro che, rispettando la normativa, non hanno costruito perché privi del titolo abilitativo, dovendo subire però le conseguenze in termini di degrado urbanistico del condono, trattando in modo uguale situazioni diverse, ossia quella di chi ha costruito in base ad un titolo legittimo e quella di chi ha costruito abusivamente, e non consentendo "di riportare ad uguaglianza, attraverso la sanzione, chi si è astenuto da comportamenti illeciti e chi illecitamente li ha compiuti";

l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto la reiterazione del condono edilizio farebbe venir meno i caratteri di assoluta straordinarietà, eccezionalità ed irripetibilità che soli, secondo la giurisprudenza costituzionale, possono giustificare la sanatoria; nel caso in questione mancherebbero del tutto quelle circostanze eccezionali che, nelle precedenti situazioni, hanno portato la Corte costituzionale a ritenere giustificata la sanatoria; sarebbero incisi numerosi principi costituzionali, senza però che sia perseguito adeguatamente l'obiettivo della stessa disciplina impugnata;

l'art. 97 Cost., ed in particolare i principi di imparzialità dei pubblici poteri e di buon andamento dell'amministrazione, che sarebbero frustrati dalla inanità degli sforzi compiuti dalle amministrazioni locali al fine di reprimere l'abusivismo;

l'art. 9 e l'art. 117, terzo comma, Cost. (che sancisce la competenza regionale in tema di valorizzazione dei beni ambientali), nonché il "principio costituzionale di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati", in quanto il valore costituzionale dell'ordinato assetto del territorio non potrebbe "essere scambiato con valori puramente finanziari", come invece avviene nel caso del condono edilizio;

gli artt. 9, 32, 41 e 42 Cost., dal momento che la sanatoria prevista dalla disciplina impugnata inciderebbe negativamente nei confronti di valori costituzionali che tutti i livelli di governo e in particolare le regioni hanno il diritto-dovere di tutelare nella loro effettività, quali: i valori paesistico-ambientali, il valore della salute, il valore del corretto e ordinato svolgimento dell'attività imprenditoriale in materia edilizia, la tutela del diritto di proprietà (così i ricorsi della Regione Marche);

il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, nonché l'art. 2 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), che tale principio recepisce, e il principio costituzionale che prescrive "la partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengano in materia di competenza concorrente", desumibile dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dal momento che, in sede di adozione del decreto-legge, le autonomie regionali non sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni;

il giudicato costituzionale, ed in particolare le sentenze di questa Corte n. 427 del 1995, n. 416 del 1995, n. 231 del 1993, n. 369 del 1988 e n. 302 del 1988, con cui sarebbe stato "attribuito al regime di sanatoria […] carattere episodico e delimitato temporalmente", pena la illegittimità costituzionale (così i ricorsi della Regione Campania);

l'art. 4, numero 12, e l'art. 8 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (*Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*), in riferimento all'autonomia legislativa e amministrativa della Regione nella materia urbanistica, in quanto le competenze regionali in detta materia potrebbero essere legittimamente vincolate solo dalla Costituzione, dai principi generali dell'ordinamento giuridico e dalle norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, tra le quali non potrebbe certo essere annoverata la previsione di un condono edilizio.

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

il comma 26, lettera *a*), dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, nella parte in cui subordina la sanabilità alla legge regionale nel caso degli abusi minori in zone non vincolate, sottraendo viceversa alla decisione regionale gli abusi maggiori e gli abusi minori in zone vincolate, violerebbe i principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché gli artt. 117 e 118 Cost.;

il comma 25, "in quanto non eccettua dal condono gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato", violerebbe il principio di ragionevolezza, poiché - una volta iniziato il procedimento sanzionatorio - il condono edilizio non porterebbe alcun vantaggio al pubblico interesse, né in termini di "uscita allo scoperto" di situazioni di illegalità, né in termini economici, poiché le sanzioni urbanistiche sono essenzialmente di carattere pecuniario;

i commi 3, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, lettere *b*) e *c*), 37, 38, 40 e l'Allegato 1, in quanto con disciplina dettagliata ed autoapplicativa stabiliscono le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio, violerebbero l'art. 117 Cost., perché la competenza dello Stato a dettare norme non cedevoli non sarebbe giustificata, nel caso di specie, né da materie indicate dall'art. 117, secondo comma, né dall'attrazione di funzioni amministrative allo Stato in base all'art. 118;

i commi 25 e 35 violerebbero il principio di ragionevolezza, in quanto la disciplina del comma 25 estende il condono agli abusi compiuti sino a sei mesi prima dell'entrata in vigore del decreto-legge impugnato (mentre nel caso dei due precedenti condoni il termine era rispettivamente di un anno e di diciassette mesi) e ciò renderebbe particolarmente difficile distinguere le opere ultimate da quelle non ultimate, complicando notevolmente l'attività di vigilanza amministrativa; la disciplina risulterebbe collegata al disposto del comma 35, in forza del quale è sufficiente, ove l'opera abusiva non superi i 450 metri cubi, una autocertificazione per la prova dello "stato dei lavori", consentendo così di far passare per già costruite opere in corso di costruzione o ancora da costruire;

il comma 25 violerebbe gli artt. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost., nella parte in cui prevede un

limite di volume (750 metri cubi) per ogni singola richiesta di sanatoria, senza però precisare che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area;

il comma 37 violerebbe il principio di ragionevolezza, dal momento che sarebbe "palese" il contrasto con tale principio di una norma che sana gli abusi in virtù del solo decorso del tempo con un meccanismo di "silenzio-assenso", nonché gli artt. 9, 97, 117 e 118 Cost. (e gli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), perché renderebbe eventuale il controllo dei Comuni sull'ammissibilità delle domande di condono, ledendo altresì le competenze regionali in materia di governo del territorio;

i commi da 14 a 20 ed il comma 24, che disciplinano la sanatoria degli abusi commessi sulle aree di proprietà statale, facendola dipendere unicamente dalla volontà e dalla decisione dello Stato proprietario, senza dare alcuna rilevanza a quanto in merito stabilito dal legislatore regionale, violerebbero l'art. 117 Cost., che affida alle Regioni la competenza a disciplinare l'ammissibilità urbanistica degli interventi anche sulle aree di proprietà dello Stato, nonché gli artt. 118 e 119, perché la decisione sulla ammissibilità della sanatoria viene riservata al soggetto proprietario dell'area, senza possibilità di contraddittorio con gli enti locali interessati e in assenza di una previa intesa con le Regioni;

il comma 5, il quale affida al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti un ruolo di coordinamento per l'applicazione della normativa sul condono, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., perché non vi sarebbe alcuna esigenza unitaria in grado di giustificare l'attribuzione ad un organo statale di tale funzione, in una materia, come il "governo del territorio", attribuita alla competenza regionale;

il comma 6 violerebbe l'art. 118 Cost., perché in una materia regionale determinerebbe la avocazione di funzioni amministrative al centro senza prevedere, come richiesto dalla sentenza n. 303 del 2003, l'intesa con la Regione interessata, nonché l'art. 119 Cost., il quale non ammette finanziamenti vincolati alla realizzazione di interventi scelti dal Ministro;

i commi 9 e 10 violerebbero gli artt. 118 e 119 Cost. per ragioni analoghe a quelle appena richiamate.

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

4. - Le Regioni Lazio, Marche, Toscana, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Campania hanno impugnato l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, così come risultante dalla conversione in legge ad opera della legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), ed in particolare i commi: 1, 2, 3, 9, 14-23; 25, 26, 32-38; 41 e 42 (reg. ric. n. 6 del 2004); 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24-41 (reg. ric. n. 8 del 2004); 1, 3, 5, 14-20; 25-43; 49-*ter* (reg. ric. n. 10 del 2004); 1, 3, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, 37, 38, 40 e l'Allegato 1 (reg. ric. n. 11 del 2004); 1, 3, 4, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, 37, 38, 40 e l'Allegato 1 (reg. ric. n. 12 del 2004); 1, 2, 3, 25, 26, lettera *a*), 28, 32, 35, 37, 38, 40 e l'Allegato 1 (reg. ric. n. 13 del 2004); 1, 2, 3, 5, 14-20; 25-50 (reg. ric. n. 14 del 2004). Le Regioni Marche e Campania hanno impugnato anche l'art. 32 citato nel suo complesso.

Le ricorrenti ripropongono sostanzialmente le medesime censure già sollevate nei

confronti dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 nel testo originario, con le seguenti precisazioni e aggiunte.

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

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

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

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

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

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

Dei commi 9 e 10 si ribadisce il contrasto con l'art. 118 Cost., nonostante che il comma 9, nel testo risultante a seguito della conversione, preveda l'intesa con la Conferenza unificata, in quanto risulterebbe comunque riconosciuta una priorità alle aree oggetto di programmi di riqualificazione approvati con decreto del Ministro dei lavori pubblici.

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

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

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

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

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

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

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

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

11. - Il ricorso della Regione Basilicata si rivolge genericamente nei confronti dell'intero art. 32, pur motivando soltanto in relazione al condono edilizio. È possibile tuttavia - non essendo specificamente indicati i commi dell'articolo nei cui confronti vengono rivolte le doglianze - interpretare il ricorso come rivolto esclusivamente nei confronti delle disposizioni che disciplinano il condono edilizio (cfr., ad esempio, sentenza n. 15 del 2004). Analogamente è da dirsi in relazione ai ricorsi delle Regioni Marche e Campania, nella parte in cui si rivolgono all'art. 32 nella sua interezza.

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

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

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

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

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

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

14. - Vanno disattese, invece, le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura dello Stato nei confronti delle censure di cui alle sopra indicate lettere d) e t), secondo le quali le Regioni non sarebbero legittimate a ricorrere avverso la disciplina impugnata, in quanto pretenderebbero di far valere competenze non solo proprie, ma anche degli enti locali.

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

15. - Nel periodo intercorrente tra l'approvazione della legge di conversione n. 326 del

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

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

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

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

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

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

Ciò non esclude, peraltro, che - ove sia stata effettuata l'oblazione - pur in presenza di diniego di sanatoria, si estinguano i reati edilizi e le sanzioni amministrative consistenti nel pagamento di una somma di denaro siano "ridotte in misura corrispondente all'oblazione

versata" (art. 39 della legge n. 47 del 1985).

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

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

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

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

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

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

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

Per quel che concerne i maggiori costi che le amministrazioni comunali devono affrontare, sia per lo svolgimento delle procedure amministrative sia per la realizzazione delle opere di

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

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

Quanto alle Regioni, malgrado l'intervenuto accrescimento dei loro poteri in conseguenza della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 riserva loro ambiti di intervento assai ristretti ed entro termini molto esigui. Infatti, la normativa oggetto del presente giudizio prevede che le Regioni mediante leggi possano intervenire solo in questi limiti: per i soli illeciti relativi ad opere di restauro e risanamento conservativo o ad opere di manutenzione straordinaria realizzate in aree non soggette ai vincoli di cui all'art. 32 della legge n. 47 del 1985, come modificato dal comma 43 dell'impugnato art. 32, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della disciplina qui esaminata, la Regione, con propria legge, può determinare “la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio” (comma 26, lettera *b*); entro i medesimi sessanta giorni, possono anche essere emanate “norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria” (comma 33); inoltre, nello stesso termine, può essere previsto, tra l'altro, “un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C” (comma 33); ancora, è possibile aumentare “gli oneri di concessione relativi alle opere abusive oggetto di sanatoria [...] fino al massimo del 100 per cento”, nonché individuare modalità di attuazione della norma secondo cui chi esegua in tutto o in parte le opere di urbanizzazione primaria o secondaria può detrarre dall'importo complessivo degli oneri concessori quanto già versato a titolo di anticipazione (comma 34); infine, si può prevedere l'obbligo di allegare alla domanda di definizione dell'illecito ulteriore documentazione rispetto a quella già determinata dalla legge statale (comma 35, lettera *c*).

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

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

Le questioni non sono fondate.

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

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

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

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

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

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

La questione non è fondata.

L'assoluta mancanza di nuove argomentazioni a sostegno del rilievo di costituzionalità sollevato, rispetto a quelle già in passato affrontate da questa Corte, induce a confermare gli esiti della precedente giurisprudenza: se nella sentenza n. 369 del 1988 si era negata la natura di amnistia impropria al condono, a causa della "complessa fattispecie estintiva" del reato, che "viene ad essere [...] almeno di regola, costitutiva (di effetti amministrativi) ed estintiva (di

effetti penali)", e nella quale la non punibilità si produce "soltanto a seguito delle manifestazioni di concrete volontà degli interessati e dell'autorità amministrativa", nella sentenza n. 427 del 1995 - adottata dopo la modificazione dell'art. 79 Cost. ad opera della legge costituzionale 6 marzo 1992 n. 1 (*Revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto*) - questa tesi è stata esplicitamente confermata, sottolineandosi inoltre come esistano nell'ordinamento casi di altre leggi determinanti "lo stesso effetto estintivo del reato prodotto dal condono edilizio".

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

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

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

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

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

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

la loro attribuzione al livello centrale in nome del principio di adeguatezza, come dimostrato dalla stessa legislazione sul condono, che le mantiene ai Comuni pur vincolandone radicalmente l'esercizio.

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

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

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

Al tempo stesso rileva la parallela sanatoria amministrativa, anche attraverso la previsione da parte del legislatore statale di uno straordinario titolo abilitativo edilizio, a causa dell'evidente interesse di coloro che abbiano edificato illegalmente ad un condono su entrambi i versanti, quello penale e quello amministrativo; ma sul piano della sanatoria amministrativa i vincoli che legittimamente possono imporsi all'autonomia legislativa delle Regioni, ordinarie e speciali, non possono che essere quelli ammissibili sulla base rispettivamente delle disposizioni contenute nel nuovo art. 117 Cost. e degli statuti speciali.

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

Inoltre, nel nuovo art. 118 Cost. per la prima volta si è stabilito che, in virtù del principio di sussidiarietà garantito in una disposizione costituzionale, i Comuni sono normalmente titolari delle funzioni di gestione amministrativa, riconoscendosi inoltre che "i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie". A sua volta, il quarto

comma del nuovo art. 119 Cost. per la prima volta afferma che le normali entrate dei Comuni devono consentire “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

Tutto ciò implica necessariamente che, in riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inerente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, ivi compresa - come già affermato in precedenza - la collaborazione al procedimento delle amministrazioni comunali), solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante - più ampio che nel periodo precedente - di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo.

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

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

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

Questa legislazione conferma, in una particolare realtà territoriale, quella che è una più generale caratteristica della legislazione sul condono, nella quale normalmente quest'ultimo ha effetti sia sul piano penale che sul piano delle sanzioni amministrative, ma che non esclude la possibilità che le procedure finalizzate al conseguimento dell'esenzione dalla punibilità penale si applichino ad un maggior numero di opere edilizie abusive rispetto a quelle per le quali operano gli effetti estintivi degli illeciti amministrativi; ciò è reso d'altra parte evidente nelle disposizioni dello stesso Capo IV della legge n. 47 del 1985, e successive modificazioni e integrazioni, che nell'art. 38 disciplina separatamente, al secondo ed al quarto comma, i presupposti del condono penale (il versamento dell'intera oblazione) ed amministrativo (il conseguimento del titolo abilitativo in sanatoria) e nell'art. 39 prevede che, ove si sia effettuata

l'oblazione, si produca comunque l'estinzione dei reati anche ove “le opere non possano conseguire la sanatoria”.

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

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

L'individuazione di profili di sicura competenza statale nella disciplina in esame, sia per la parte relativa agli aspetti penalistici sia per la parte relativa alla determinazione dei principi fondamentali sul governo del territorio, inducono questa Corte ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale solo parziale, limitandola a quelle disposizioni del testo legislativo che, in contraddizione con gli stessi enunciati dell'art. 32 (il comma 3 afferma che “le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali”, mentre il comma 4 stabilisce che “sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”), escludono il legislatore regionale da ambiti materiali che invece ad esso spettano, sulla base delle disposizioni costituzionali e statutarie.

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

Alla stregua di quanto sopra detto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo anzitutto il comma 26 dell'art. 32, nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003.

Analoga dichiarazione di illegittimità costituzionale va pronunziata per il comma 25 dell'art. 32, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione.

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

In quarto luogo, appare del tutto incongrua, rispetto alla complessità delle scelte spettanti alle autonomie regionali, la determinazione nel comma 33 di un termine perentorio di sessanta giorni - connesso alla previsione di cui alla lettera *b*) del comma 26 - entro il quale le Regioni

dovrebbero esercitare il loro potere normativo; da ciò la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'inciso “entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto” e la necessità che esso sia sostituito con il rinvio esplicito alla legge regionale di cui al comma 26.

In quinto luogo, va altresì dichiarata la incostituzionalità del comma 37, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa disciplinare diversamente gli effetti del silenzio, protratto oltre il termine ivi previsto, del Comune cui gli interessati abbiano presentato la documentazione richiesta.

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

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

Infatti, il necessario riconoscimento del ruolo legislativo delle regioni nella attuazione della legislazione sul condono edilizio straordinario esige, ai fini dell'operatività della normativa in esame, che il legislatore nazionale provveda alla rapida fissazione di un termine, che dovrà essere congruo perché le regioni e le province autonome possano determinare tutte le specificazioni cui sono chiamate dall'art. 32 - quale risultante dalla presente sentenza - sulla base del dettato costituzionale e dei rispettivi statuti speciali. Il legislatore nazionale dovrà inoltre provvedere a ridefinire i termini previsti, per gli interessati, nei commi 15 e 32 dell'art. 32, nonché nell'Allegato 1 al d.l. n. 269 del 2003, convertito in legge ad opera della legge n. 326 del 2003, di recente già prorogati dal d.l. n. 82 del 2004, convertito dalla legge n. 141 del 2004 (ciò ovviamente facendo salve le domande già presentate). È peraltro evidente che la facoltà degli interessati di presentare la domanda di condono dovrà essere esercitabile in un termine ragionevole a partire dalla scadenza del termine ultimo posto alle Regioni per l'esercizio del loro potere legislativo.

In considerazione della particolare struttura del condono edilizio straordinario qui esaminato, che presuppone un'accentuata integrazione fra il legislatore statale ed i legislatori regionali, l'adozione della legislazione da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale; nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo in materia nel termine massimo prescritto, a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un'ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti fra Regioni e Stato, non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003, così come convertito in legge dalla legge n. 326 del 2003 (fatti salvi i nuovi termini per gli interessati).

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

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

23. - Alcune delle Regioni ricorrenti contestano la complessiva legittimità costituzionale della nuova legislazione sul condono edilizio poiché opererebbe un illegittimo bilanciamento

fra valori costituzionali primari ed altri interessi pubblici: in particolare, si sacrificherebbe irrimediabilmente la tutela dei beni ambientali e paesaggistici di cui al secondo comma dell'art. 9 Cost., così violando anche l'art. 117, terzo comma, Cost., che affida alla competenza regionale la valorizzazione dei beni ambientali. La giurisprudenza costituzionale avrebbe elaborato un "principio costituzionale di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati"; conseguentemente, il valore costituzionale di un ordinato assetto del territorio non potrebbe "essere scambiato con valori puramente finanziari", come invece avverrebbe nel caso della sanatoria edilizia.

La questione non è fondata.

Non v'è dubbio che gli interessi coinvolti nel condono edilizio, in particolare quelli relativi alla tutela del paesaggio come "forma del territorio e dell'ambiente", siano stati ripetutamente qualificati da questa Corte come "valori costituzionali primari" (cfr., tra le molte, le sentenze n. 151 del 1986, n. 359 e n. 94 del 1985); primarietà che la stessa giurisprudenza costituzionale ha esplicitamente definito come "insuscettibilità di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici" (in questi termini, v. sentenza n. 151 del 1986). Tale affermazione rende evidente che questa "primarietà" non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la "primarietà" degli interessi che assurgono alla qualifica di "valori costituzionali" non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative.

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

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

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

delle legislazioni sui condoni edilizi.

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

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

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

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

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

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

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

Ciò a giustificazione di un provvedimento normativo senza dubbio eccezionale e

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

Su questo piano, non può negarsi che la legislazione statale negli ultimi anni sia profondamente mutata, prevedendo ormai strumenti preventivi e repressivi adeguati, e che abbia trovato anche una sua relativa stabilizzazione nel recente testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia adottato con d.P.R. n. 380 del 2001 (non a caso, il comma 2 dello stesso art. 32 impugnato si riferisce appunto - seppur con norma contestata dalle ricorrenti ed alla quale si farà riferimento oltre - a questo testo unico come ad una fonte idonea a creare discontinuità nella stessa legittimazione ad adottare un condono edilizio).

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

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

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

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

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

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

In realtà, il comma 2 dell'art. 32 è stato interpretato da alcune ricorrenti come finalizzato a

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

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

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

La questione non è fondata.

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

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

La questione non è fondata.

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

27. - In relazione alla censura concernente la pretesa illegittimità costituzionale dell'art. 32, per violazione del principio di leale collaborazione nei procedimenti legislativi - che sarebbe affermato o deducibile dall'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 - e del principio costituzionale che prescriverebbe “la partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengono in materia di competenza concorrente”, che sarebbe desumibile dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo le

ricorrenti tale violazione sarebbe resa palese dal fatto che le Regioni non sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni né in sede di adozione del decreto-legge, né in sede di adozione del disegno di legge di conversione.

La questione non è fondata.

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

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

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

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

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

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

La questione è fondata.

La norma in oggetto sostituisce l'art. 41 del d.P.R. n. 380 del 2001, che, nella sua formulazione originaria, prevedeva le diverse procedure che il Comune poteva seguire in tutti i casi in cui la demolizione dovesse avvenire a cura dello stesso Comune (anche con l'intervento a sostegno di organi statali), con la possibilità, qualora si rivelasse impossibile l'affidamento dei lavori di demolizione, di darne notizia all'ufficio territoriale del Governo, il quale provvedeva alla demolizione. Il comma 49-*ter* prevede invece che il Comune, così come le amministrazioni statali e regionali, debbano trasmettere ogni anno al prefetto l'elenco delle opere da demolire e che il prefetto provveda all'esecuzione delle demolizioni.

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

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

riuniti i giudizi,

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

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del comma 26 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del comma 14 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003,

nella parte in cui non prevede il rispetto della legge regionale di cui al comma 26;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

27) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 32

del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., proposta dalle Regioni Marche e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe.

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

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 giugno 2004.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

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.