

Sentenza n.49 del 2006 (Governo del territorio - condono edilizio straordinario)

La Corte costituzionale si è pronunciata in via principale, a seguito di una serie di ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla legittimità costituzionale di svariate disposizioni delle seguenti leggi regionali:

-legge della Regione Emilia Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (*Vigilanza e controllo dell'attività edilizia e applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326*);

-legge della Regione Toscana 20 ottobre 2004, n. 53 (*Norme in materia di sanatoria edilizia straordinaria*);

-legge Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23 (*Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi*);

-legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31 (*Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi*);

-legge della Regione Veneto 5 novembre 2004, n. 21 (*Disposizioni in materia di condono edilizio*);

-legge della Regione Umbria 3 novembre 2004, n. 21 (*Norme sulla vigilanza, responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia*);

-legge della Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10 (*Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 di conversione e successive modifiche e integrazioni*).

Tali leggi, attinenti alla disciplina del condono edilizio straordinario del 2003, sono state emanate ai sensi dell'art. 32, commi 26 e 33, del decreto legge n.269 del 2003, così come modificato dalla legge di conversione n. 326 del 2003, quale risultante a seguito di pronuncia di parziale illegittimità costituzionale operata con la sentenza n. 196 del 2004; sentenza cui ha dato esplicitamente esecuzione l'art. 5 del decreto legge n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004.

Secondo lo Stato le disposizioni regionali impugnate erano incorse, sotto vari profili, nella violazione degli artt. 3; 42; 81; 97; 117, secondo comma, lettere a), e), l), s); 117 terzo comma; 119 Cost., nonché dei principi di autonomia degli enti locali e di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

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

Le censure prospettate dall'Avvocatura dello Stato sono state ricondotte dalla Corte nella loro grande maggioranza a pochi macrogruppi omogenei, così enucleabili:

1. questioni in cui si contestava la riduzione dell'ambito della sanatoria straordinaria mediante l'esclusione del condono sul versante amministrativo di talune tipologie di abusi edilizi;

2. questioni in cui si contestava la riduzione dell'ambito della sanatoria straordinaria mediante la riduzione dei limiti quantitativi delle volumetrie condonabili;

3. questioni in cui si contestava la riduzione dell'ambito della sanatoria straordinaria mediante l'introduzione, ai fini della condonabilità di taluni interventi, di ulteriori condizioni rispetto a quelle previste dal l'art. 32 del decreto legge n. 269 del 2003;

4. questioni in cui si contestava l'ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria amministrativa;

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

Nel considerato in diritto n.6 la Corte ritiene imprescindibile richiamare le proprie precedenti sentenze in tema di condono edilizio straordinario. Viene in primo luogo richiamata la sentenza n. 196 del 2004, nella parte in cui si afferma, in riferimento alla disciplina del condono edilizio non inerente ai profili penalistici, di esclusiva competenza statale, che *“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 comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massimi condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante...di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale sul versante amministrativo”.

Per quanto riguarda l'ampiezza della discrezionalità riconosciuta al legislatore regionale in materia di condono sul versante della disciplina amministrativa, nella sentenza n. 196 la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo il comma 26 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nella parte in cui non riconosce alla legge regionale il potere di 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 medesimo decreto-legge. La stessa sentenza dichiara al contempo costituzionalmente illegittimo il comma 25 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 nella parte in cui non attribuisce alla legge regionale di cui al comma 26 la facoltà di determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione. Sotto altro aspetto, viene affermato il principio secondo cui il mancato esercizio da parte di una Regione o di una Provincia autonoma del proprio potere legislativo in materia nel termine massimo prescritto comportava l'applicazione della disciplina dell'art. 32 e dell'allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003.

Parimenti, nella sentenza n. 71 del 2005 (come del resto nella sentenza n. 70 sempre del 2005) si ribadisce il potere delle Regioni di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili, fatta salva la potestà del legislatore statale “*di individuare la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia delle volumetrie massime sanabili*”.

Esaurito questo *excursus*, la Corte dichiara in via preliminare la inammissibilità di alcune delle questioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato relativamente a disposizioni legislative che non venivano individuate nelle corrispondenti delibere del Governo e nei relativi allegati.

Sotto il profilo del merito, la Corte ritiene fondate le questioni ascrivibili al già citato macrogruppo 5, in cui si contesta il mancato rispetto del termine previsto per l'emanazione della legge regionale di cui all'art. 32, comma 26, del decreto-legge n. 269 del 2003, attesa la perentorietà di detto termine. Viene pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, dell'art. 3 (eccettuate le lettere *b* e *d* del comma 2), dell'art. 4, dell'art. 6, commi 1, 2 e 5, e dell'art. 8, della legge della Regione Campania n. 10 del 2004 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e per violazione del principio di leale collaborazione.

Per quanto riguarda viceversa le censure ascrivibili ai citati macrogruppi 1, 2 e 3, queste censure non sono ritenute fondate dalla Corte, con conseguente rigetto sotto tali profili delle impugnative statali nei confronti delle leggi regionali in questione. I rilievi individuati in tali macrogruppi erano basati sull'asserita violazione dei parametri costituzionali:

- a) dell'art. 117 Cost., secondo comma, lettera a) (per quanto concerne i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario), lettera e) (per quanto concerne la competenza legislativa statale esclusiva in tema di moneta e di sistema tributario e contabile dello Stato), lettera s) (in riferimento alla competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente); dell'art. 81 Cost.; dell'art. 119 Cost. (per ciò che riguarda l'autonomia finanziaria dello Stato sul lato delle entrate); dell'art. 117, terzo comma, Cost., (per quanto riguarda la competenza legislativa statale in tema di determinazione dei principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica);
- b) dell'art. 3 Cost. in relazione al principio di uguaglianza; dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per quanto concerne la competenza legislativa statale esclusiva in tema di ordinamento civile e penale);
- c) dell'art. 117, terzo comma, Cost., per quanto riguarda la competenza statale in tema di determinazione dei principi fondamentali nello specifico settore della disciplina del condono edilizio straordinario;

d) di alcune disposizioni costituzionali comunque costituenti limite anche all'esercizio del potere legislativo delle Regioni: art. 3 Cost. (sotto vari profili); art. 42 Cost. (limiti alla proprietà privata); art. 97 Cost. (principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione); principio di autonomia degli enti locali.

Per la Corte i rilievi avanzati dallo Stato alla luce dei parametri costituzionali sub lettera a) esprimono la tesi per cui una legislazione regionale che disciplini i profili amministrativi del condono edilizio non potrebbe ingenerare neppure indirettamente una riduzione significativa delle entrate erariali ed un conseguente squilibrio della complessiva finanza pubblica, poiché ciò metterebbe a rischio il rispetto, da parte delle istituzioni nazionali, dei vincoli europei della spesa pubblica.

La Corte osserva che tali censure *“prescindono da una adeguata ricostruzione sistematica del titolo V della seconda parte della Costituzione e del livello di tutela costituzionale dell'autonomia legislativa regionale che ivi è previsto”*. In buona sostanza, *“è del tutto evidente che, allorché il legislatore regionale eserciti le proprie competenze legislative costituzionalmente riconosciute, non possa attribuirsi rilievo, ai fini dell'eventuale illegittimità costituzionale di tale intervento, agli effetti che solo in via indiretta ed accidentale dovessero derivare al gettito di entrate di spettanza dello Stato”*.

Quanto alle contestazioni inerenti i parametri costituzionali sub lettera b), la Corte rileva che la disciplina del condono straordinario sul piano amministrativo attiene ad una materia, il governo del territorio, rientrante nella competenza legislativa concorrente delle Regioni ad autonomia ordinaria; da ciò deriva *“che la legislazione delle singole Regioni può disporre diversamente da quanto previsto dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 e che quindi ... è del tutto probabile e non certo incoerente rispetto al disegno costituzionale che siano adottate legislazioni diversificate da Regione a Regione”*.

Rispetto poi alle contestazioni inerenti i parametri costituzionali sub lettere c) e d), richiamando per l'ennesima volta la sentenza n. 196 del 2004, e le addizioni operate da tale sentenza all'art. 32 del decreto legge n. 269 del 2003, quali recepite con la conversione in legge dell'art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004, la Corte rileva la sussistenza di *“un significativo potere legislativo delle Regioni in tema di possibilità, di ampiezza e di limiti, del condono edilizio straordinario sul versante amministrativo”*, fatto salvo il rispetto dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato.

Per quanto concerne in particolare la legge della Regione Toscana n. 53 del 2004, impugnata per ragioni ascrivibili ai predetti macrogruppi di rilievi 1, 2, e 3, la Corte ha rilevato la legittimità costituzionale:

-dell'art. 2, comma 1, nella parte in cui ammette alla sanatoria edilizia soltanto le opere e gli interventi realizzati con variazioni essenziali dal titolo abilitativi, o comunque in difformità rispetto ad esso, escludendo dall'ambito di applicazione del condono gli immobili realizzati in assenza di permesso di costruire, ed inoltre nella parte in cui subordina la sanabilità al rispetto dei limiti indicati dal comma 2;

-dell'art. 2, comma 2, che individua gli interventi non suscettibili di sanatoria;

-dell'art. 2, comma 5, lettera c), che esclude del tutto dalla sanatoria le opere e gli interventi in contrasto con le destinazioni d'uso ammesse, nella zona interessata, dagli strumenti urbanistici vigenti al momento dell'entrata in vigore della medesima legge;

-dell'art. 2, comma 6, osservando sotto questo profilo *“che la norma regionale disciplina semplicemente la sanatoria delle opere realizzate su aree sulle quali siano stati apposti, dopo l'entrata in vigore della legge regionale, i vincoli di inedificabilità assoluta di cui all'art. 33 della legge n. 47 del 1985 ovvero i vincoli idrogeologici, ambientali e paesistici, relativi a parchi e aree protette, di cui all'art. 32 della medesima legge, subordinandola al parere favorevole dell'autorità preposta al vincolo, in tal modo dando rilevanza anche ai vincoli imposti successivamente alla realizzazione dell'intervento abusivo secondo l'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa”*.

La Corte ha viceversa ritenuto fondate le questioni ascrivibili ai rilievi di cui al già citato macrogruppo 4, rilevando l'illegittimità costituzionale di quelle norme regionali impugnate che contemplavano un effettivo ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria amministrativa; sotto questo profilo è stata dichiarata la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., come discendente dal fatto che compete al legislatore statale *“la potestà di individuare, in sede di definizione dei principi fondamentali nell'ambito della materia governo del territorio, la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime condonabili”*.

Nello specifico è stata dichiarata per tali motivi l'illegittimità costituzionale:

-dell'art. 26, comma 4, della legge della Regione Emilia Romagna n. 23 del 2004, che si risolve nella estensione della sanatoria straordinaria ad ipotesi ulteriori rispetto a quelle previste dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003;

-dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Marche n. 23 del 2004, nella parte in cui non ripete tutti i limiti massimi volumetrici previsti dalla normativa statale.

Per quanto concerne altre limitate questioni estranee ai cinque macrogruppi la Corte ha assunto talune decisioni di rigetto.

Non sono state infatti ritenute fondate le questioni relative alla legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2 e dell'art. 8, terzo comma della legge regionale dell'Emilia Romagna n. 23 del 2004, laddove si prevede che l'Amministrazione comunale dia notizia all'Autorità giudiziaria e al competente Ordine professionale delle dichiarazioni non veritiere eventualmente rese del progettista o professionista abilitato. La Corte a questo proposito afferma che *“le norme in questione si limitano a prevedere un generico obbligo dell'amministrazione pubblica di comunicazione della notizia di dichiarazioni non veritiere all'autorità giudiziaria e all'ordine professionale, senza peraltro incidere in alcun modo sulla disciplina penale, ovvero sulla disciplina delle professioni”*. Tali norme non sono pertanto in contrasto né con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. che prevede la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale; né con l'art. 117, terzo comma, Cost. laddove si prevede la competenza statale concorrente in materia di professioni.

Allo stesso modo, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni relative alla legittimità dell'art. 20, comma 1, lettera c) della legge della Regione Umbria n. 21 del 2004, giacché *“dal tenore letterale della disposizione impugnata emerge chiaramente che la data del 2 ottobre in essa contenuta è riferita alla vigenza delle norme urbanistiche e degli strumenti urbanistici rispetto ai quali devono essere valutati gli interventi, e non già rispetto all'epoca di realizzazione degli stessi. Quest'ultima è infatti fissata dallo stesso art. 20 al 31 marzo 2003, in conformità con quanto disposto dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003”*. Tale norma non è pertanto in contrasto né con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto rispettosa del principio posto dall'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003; né con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto non invasiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale.