

# I (presunti) vizi di illegittimità costituzionale del nuovo condono edilizio al vaglio della Corte

di

*Marco Armanno*

*Dottorando di diritto comunitario e diritto interno: fonti, organizzazione, attività  
Università di Palermo*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il dato normativo – 3. Profili generali delle doglianze – 4. Eccezionalità, straordinarietà, irripetibilità... e permanenza delle ragioni del condono: un problema ancora aperto – 5. La ragionevolezza del condono edilizio – 5.1. La ragionevolezza come idoneità – 5.2. La ragionevolezza come proporzionalità e necessità – 6. Il nodo delle competenze – 6.1. Abito materiale di appartenenza – 6.2. Disciplina di principio o di dettaglio? – 6.3. Conclusioni

*“...che poi di fatto in Italia i condoni siano diretti a raccogliere alla meno peggio entrate straordinarie e rafforzino la convinzione che è conveniente continuare a violare la legge in attesa del successivo provvedimento di clemenza è tutt'altra questione”*

(Gianfranco Mor)\*

## 1. Introduzione

Il presente contributo ricostruisce in chiave critica taluni aspetti dei ricorsi presentati innanzi alla Corte costituzionale da alcune Regioni italiane contro la recente disciplina statale in materia di condono edilizio<sup>1</sup>.

---

\* *Norme penali nelle materie regionali: il monopolio statale deve essere rivisto*, nota alla sentenza della Corte costituzionale (3 maggio) 13 maggio 1993, n. 231, in *Giur. costit.*, 1993, p. 1699 ss.

<sup>1</sup> Deve preliminarmente chiarirsi che sei Regioni (Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Friuli-Venezia Giulia) hanno impugnato tanto l'art. 32 del decreto legge 30 settembre, 2003, n. 269, quanto la legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326 nella parte in cui converte, con modificazioni, detto articolo. Basilicata e Lazio, viceversa, hanno presentato un unico ricorso: la prima unitamente contro l'art. 32 del decreto legge citato e la legge di conversione; la Regione Lazio esclusivamente avverso quest'ultima.

Per la precisione si tratta dei seguenti ricorsi: Regione Campania n. 76/2003, in *G.U.* n. 47 del 26 novembre 2003, 1ª Serie spec., p. 26 ss.; Regione Marche n. 81/2003, in *G.U.* n. 50 del 17 dicembre 2003, 1ª Serie spec., p. 53 ss.; Regione Toscana n. 82/2003, in *G.U.* n. 51 del 24 dicembre 2003, 1ª Serie spec., p. 61 ss.; Regione Emilia-Romagna n. 83/2003, in *G.U.* n. 52 del 31 dicembre 2003, 1ª Serie spec., p. 35 ss.; Regione Umbria n. 87/2003, in *G.U.* n. 2 del 14 gennaio 2004, 1ª Serie spec., p. 11 ss.; Regione Friuli-Venezia Giulia n. 89/2003, in *G.U.* n. 3 del 21 gennaio 2004, 1ª Serie spec., p. 161 ss.; Regione Basilicata n. 90/2003, in *G.U.* n. 3 del 21 gennaio 2004, 1ª Serie spec., p. 176 ss.; Regione Lazio n. 6/2004, in *G.U.* n. 6 dell'11 febbraio 2004, 1ª Serie spec., p. 38 ss.; Regione Marche n. 8/2004, in *G.U.* n. 6 dell'11 febbraio 2004, 1ª Serie spec., p. 53 ss.; Regione Toscana n. 10/2004, in *G.U.* n. 7 del 18 febbraio 2004, 1ª Serie spec., p. 35 ss.; Regione Umbria n. 11/2004, in *G.U.* n. 7 del 18 febbraio 2004, 1ª Serie spec., p. 44 ss.; Regione Friuli-Venezia Giulia n. 12/2004, in *G.U.* n. 7 del 18 febbraio 2004, 1ª Serie spec., p. 49 ss.; Regione Emilia-Romagna n. 13/2004, in *G.U.* n. 7 del 18 febbraio 2004, 1ª Serie spec., p. 55 ss.; Regione Campania n. 14/2004, in *G.U.* n. 7 del 18 febbraio 2004, 1ª Serie spec., p. 74 ss.

Deve altresì ricordarsi che anche la Regione Puglia ha presentato un ricorso avverso la legge sul condono edilizio (Ricorso n. 9/2004, in *G.U.* n. 7 del 18 febbraio 2004, 1ª Serie spec., p. 33 ss.). Tale ricorso si limita a contestare la legittimità costituzionale di due commi (22 e 22) della legge di conversione, senza mettere in discussione l'impianto generale della disciplina statale e non è stato trattato unitamente agli altri all'udienza dell'11 maggio 2004 dalla Consulta; non assume, pertanto, particolare rilievo ai fini del presente contributo.

Per una prima analisi della nuova disciplina in materia di condono edilizio cfr. M. BASSANI, *Note di presentazione del condono edilizio e impianto generale*, in *Urbanistica e appalti*, 2003, p. 1369 ss.; E. BOTTAZZI, *Brevi notazioni al c.d. “terzo condono edilizio”: ambito applicativo e sanatoria in aree vincolate*, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com); M. CICALA, *Condono edilizio: il sonno della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, 2004, p. 5 ss.;

Parallelamente si procederà all'analisi dei profili di illegittimità costituzionale rilevati in ordinanze di rimessione sollevate in via incidentale da diversi giudici, con riferimento alla medesima normativa<sup>2</sup>.

Deve rammentarsi che quattro Regioni (Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Marche ed Emilia Romagna) non si sono limitate ad impugnare la disciplina statale, approvando – ad ulteriore garanzia delle proprie prerogative in materia – delle leggi regionali, tutte dirette, pur se con modalità operative parzialmente diverse, a bloccare gli effetti amministrativi del condono edilizio, lasciando inalterati quelli penali, pacificamente ritenuti di esclusiva competenza statale<sup>3</sup>.

Lo Stato, a sua volta, ha impugnato tali leggi regionali assumendole illegittime sotto molteplici profili<sup>4</sup>.

Un caso a parte è poi quello della Regione Campania: a seguito della delibera della Giunta regionale n. 2827 del 30 settembre 2003 (*Integrazione alle linee guida per la pianificazione territoriale regionale in Campania, di cui alla delibera della Giunta regionale n. 4459 del 30 settembre 2002, in materia di sanatoria degli abusi edilizi*), diretta anch'essa – al pari delle leggi regionali sopra citate – ad impedire l'applicazione della nuova sanatoria, lo Stato ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti della Regione<sup>5</sup>.

I ricorsi statali, peraltro, si incentrano fundamentalmente su ragioni di “metodo”: può una Regione sottrarsi ad una disciplina statale approvando una legge regionale, o altro atto analogo, che dichiara la prima non

---

F. DE SANTIS, *Il nuovo condono edilizio tra legislazione statale e legislazione regionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2003, p. 1386 ss.; V. MAZZARELLI, *L'affidabilità del condono edilizio*, in [www.contabpro.it](http://www.contabpro.it). Per un esame più specificamente incentrato sui profili civilistici e sui connessi problemi applicativi si rinvia a G. CASU, *Il terzo condono edilizio: problemi applicativi*, in *Notariato*, 2004, p. 88 ss.

Infine, per un'analisi che tenga anche in considerazione i ricorsi presentati dalle Regioni e le leggi dalle stesse approvate, cfr. il recentissimo contributo di S. MUSOLINO, *Il condono edilizio “non piace” alle Regioni: le ragioni di un conflitto*, in *Corriere giuridico*, 2004, p. 686 ss.

<sup>2</sup> Si tratta delle seguenti ordinanze: T.A.R. Emilia Romagna, sez. distaccata di Parma n. 10/2003, in *G.U.* n. 7 del 18 febbraio 2004, 1ª Serie spec., p. 107 ss.; T.A.R. per il Piemonte nn. 104, 105, 106, 107, 108, 109 del 2003 (di identico contenuto), in *G.U.* n. 10 del 10 marzo 2004, 1ª Serie spec., p. 167 ss.; T.A.R. per il Piemonte nn. 241 e 242 del 2003 (anche queste di contenuto identico tra loro e rispetto alle precedenti), in *G.U.* n. 14 del 7 aprile 2004, 1ª Serie spec., p. 99 ss.; G.i.p. del Tribunale di Verona nn. 246, 247, 248 e 249 del 2003 (di identico contenuto tra loro), in *G.U.* n. 14 del 7 aprile 2004, 1ª Serie spec., p. 111 ss.

Nel presente contributo, peraltro, si tengono in considerazione esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale trattate all'udienza dell'11 maggio 2004.

Per completezza si segnala che altre ordinanze sono state emesse per sollevare dubbi di legittimità costituzionale in ordine alla disciplina statale in materia di condono edilizio. E precisamente: ordinanze del T.A.R. per la Puglia, sez. distaccata di Lecce, nn. 259 e 260/2004 (di contenuto sostanzialmente identico), in *G.U.* n. 15 del 14 aprile 2004, 1ª Serie spec., p. 79 ss.; ordinanza del Tribunale di Viterbo, sez. distaccata di Civita Castellana n. 297/2004, in *G.U.* n. 16 del 21 aprile 2004, 1ª Serie spec., p. 65 ss.; ed infine ordinanza del Tribunale di Napoli, sez. distaccata di Ischia del 20 febbraio 2004 (non ancora pubblicata in *G.U.*), in [www.ipsoa.it/CondonoEdilizio/Documenti](http://www.ipsoa.it/CondonoEdilizio/Documenti)

<sup>3</sup> Legge Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55, in *B.U.R.* n. 44 del 10 dicembre 2003; legge Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22, in *B.U.R.* n. 52 del 24 dicembre 2003; la legge Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29, in *B.U.R.* n. 122 del 30 dicembre 2003; la legge Regione l'Emilia-Romagna 16 gennaio, n. 1, in *B.U.R.* n. 8 del 16 gennaio 2004. Per alcune indicazioni sulle soluzioni adottate nelle diverse leggi regionali si rinvia a S. MUSOLINO, *Il condono edilizio “non piace” alle Regioni: le ragioni di un conflitto*, cit., p. 691 ss.

<sup>4</sup> Si tratta, per la precisione dei seguenti ricorsi, tutti promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri: n. 20/2004 (avverso la legge della Regione Toscana), in *G.U.* n. 9 del 3 marzo 2004, 1ª Serie spec., p. 20 ss.; n. 24/2004 (avverso la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia), in *G.U.* n. 9 del 3 marzo 2004, 1ª Serie spec., p. 22 ss.; n. 27/2004 (avverso la legge della Regione Marche), in *G.U.* n. 10 del 10 marzo 2004, 1ª Serie spec., p. 88 ss.; n. 41/2004 (avverso la legge della Regione Emilia-Romagna), in *G.U.* n. 13 del 31 marzo 2004, 1ª Serie spec., p. 27 ss.

<sup>5</sup> Ricorso per conflitto di attribuzioni n. 36/2003, in *G.U.* n. 2 del 26 novembre 2003, 1ª Serie spec., p. 29 ss.

applicabile sul proprio territorio?<sup>6</sup> Quanto al “merito”, essi risultano per lo più confermare l'impostazione generale già adottata, in sede difensiva, rispetto ai ricorsi regionali. E dunque, saranno esaminati in una prospettiva, per così dire, accessoria rispetto a detti ricorsi.

Quattro delle otto Regioni ricorrenti (Toscana, Emilia Romagna, Marche e Campania) hanno altresì richiesto, in via cautelare, la sospensione delle norme impugnate, avvalendosi della nuova previsione della legge 5 giugno 2003, n. 131 (art. 9, che modifica l'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87)<sup>7</sup>. Analoga richiesta si ritrova nei ricorsi promossi dallo Stato contro le leggi regionali citate.

Dette istanze cautelari, tuttavia, non hanno avuto seguito. Infatti la Corte costituzionale – nella Camera di consiglio del 24 marzo 2004 – preso atto della rinuncia delle parti (Stato e Regioni) alla immediata pronuncia sulle rispettive istanze cautelari – ha, con ordinanze nn. 116, 117, 118 e 119 (depositate in data 8 aprile 2004), disposto il differimento dell'esame delle istanze di sospensione all'udienza pubblica dell'11 maggio, fissata per la discussione sugli aspetti di merito<sup>8</sup>.

In tale udienza sono state trattate anche le otto ordinanze di rimessione rese dalla prima sezione del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ed altre complessive cinque ordinanze del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, sezione di Parma, e del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona.

I ricorsi presentati dalle Regioni e le ordinanze di rimessione dei giudici mettono in dubbio la legittimità costituzionale della nuova disciplina sotto una molteplicità di profili. In questa sede si vuole concentrare l'attenzione in particolare su due aspetti.

Il primo, generalissimo, è quello della “compatibilità costituzionale” dello strumento del condono, alla luce delle norme della nostra Costituzione e dei

---

<sup>6</sup> Si legge, infatti, nei ricorsi statali avverso le leggi regionali: “*da ultimo occorre rilevare – e si tratta di argomento assorbente – che ai legislatori regionali non può essere consentito di produrre norme meramente demolitriche e «di reazione», le quali statuiscano la non applicabilità nel territorio regionale di disposizioni poc'anzi prodotte dallo Stato. Iniziative siffatte possono pregiudicare l'unità della Repubblica (art. 5 Cost.) e comunque concretano una sorta di anomala «autodichia» (così, per tutti, ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri n. 24/2004 avverso la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22, in G.U. n. 9 del 3 marzo 2004, 1ª Serie spec., p. 24).*”

<sup>7</sup> Su tale nuova disposizione e, più in generale, sulla legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge “La Loggia”) cfr. P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale. Commento all'art. 9*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 183 ss; G. RUGGERI, *Commento all'art. 9*, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano, 2003, p. 571 ss.; C. PINELLI, *Commento all'art. 9*, in *Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del titolo V della Costituzione*, Maggioli Editore, 2003, p. 180 ss; E. LAMARQUE, *Commento all'art. 9*, in P. CAVALERI - E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge “La Loggia”(legge 5 giugno 2003, n. 131)*.

<sup>8</sup> Per vero, le parti non hanno formalmente rinunciato alle rispettive istanze cautelari. Tuttavia, anche all'udienza dell'11 maggio 2004, queste ultime non hanno costituito oggetto di discussione, nella comune convinzione, evidentemente, che i tempi relativamente brevi previsti per la pronuncia di merito della Consulta avrebbero consentito di definire la questione prima del termine ultimo (prorogato) utile per la presentazione della domanda di condono. Talché, nella sostanza, sarebbe cessato l'interesse ad ottenere una misura di carattere interinale. Né è da escludersi che una maggiore pressione delle parti per ottenere una pronuncia della Corte sulle rispettive istanze di sospensione avrebbe indotto la stessa a sollevare innanzi a sé una questione di legittimità costituzionale della nuova norma contenuta nell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 così come risulta dalla modifica ad opera dell'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (“legge La Loggia”). Norma in ordine alla quale sono già stati avanzati sospetti di illegittimità costituzionale (cfr. i riferimenti bibliografici di cui alla nota 7). È evidente che tale ipotesi - allungando ulteriormente i tempi della pronuncia di merito - risultava tutt'altro che gradita alle parti.

principi in essa consacrati; norme e principi che saranno letti anche attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale precedente in materia di condono.

Il secondo attiene, invece, alla compatibilità della nuova disciplina in materia di condono edilizio con il nuovo assetto di competenze delineato dalla riforma del Titolo V.

La distinzione tra i due aspetti risulta dettata prevalentemente da ragioni di chiarezza espositiva e dall'intento di rendere più intelligibile l'impostazione logico-argomentativa dei ricorsi e delle ordinanze. Va da sé, tuttavia, che i diversi motivi di doglianza, intersecandosi e rafforzandosi reciprocamente, presentano molteplici aspetti di collegamento dei quali non può non darsi conto, pur nei ridotti limiti del presente contributo.

## 2. *Il dato normativo*

È necessario, in via preliminare, tracciare un generalissimo quadro della normativa in materia, oggetto delle citate doglianze.

Il D.L. 30 settembre 2003, n. 269 convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), contiene un ampio articolo 32 (composto da ben 50 commi) interamente dedicato alla predisposizione di *“Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali”*<sup>9</sup>.

Il primo comma dell'art. 32 introduce la disciplina prevedendo che *“al fine di pervenire alla regolarizzazione del settore è consentito, in conseguenza del condono di cui al presente articolo, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente”*.

I successivi commi introducono talune clausole “di salvaguardia” delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali, precisando che la disciplina introdotta è *“disposta nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in conformità al Titolo V della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e comunque fatte salve le competenze delle autonomie locali su governo del territorio (comma 2); che “le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativi sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali (comma 3); ed infine che “sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano” (comma 4)*<sup>10</sup>.

Il fulcro della disciplina sostanziale è poi contenuto nel comma 25, a norma del quale *“le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni ed integrazioni, come ulteriormente*

---

<sup>9</sup> Il testo del Decreto Legge, coordinato con la successiva legge di conversione è pubblicato in *G.U.* n. 274 del 25 novembre 2003 – Suppl. Ordinario n. 181, p. 5 ss.

<sup>10</sup> Come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo della trattazione, tali clausole di “salvaguardia” sono state reputate dalle Regioni ricorrenti meramente formali e simboliche, se non addirittura subdolamente preordinate a celare la reale portata della disciplina complessiva, tutt'altro che rispettosa delle competenze regionali. Di tenore analogo le ordinanze del g.i.p. del Tribunale di Verona rese in data 5 dicembre 2003: *“la riserva «fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio» appare una mera formula di stile priva di qualsiasi effettivo contenuto”*.

*modificate dall'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 marzo 2003(...)*”.

L' articolo 32 prosegue fissando taluni limiti oggettivi alla condonabilità degli immobili (comma 25) ed alcuni casi di “incondonabilità” assoluta (comma 27).

Il comma 28 dispone, infine, che “*i termini previsti dalle disposizioni sopra richiamate e decorrenti dalla data di entrata in vigore dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni ed integrazioni, ove non disposto diversamente, sono da intendersi come riferiti alla data di entrata in vigore del presente decreto*” e che “*per quanto non previsto dal presente decreto si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, e al predetto articolo 39*”.

In buona sostanza, utilizzando le parole contenute nel ricorso della Regione Campania: “*i commi 1, 2, 3, 4 danno conto dell'impianto generale; i commi da 14 a 23 contemplano ipotesi particolari; i commi da 25 a 31 si occupano di individuare i modi di operatività della disposta sanatoria; e quelli 32 e seguenti delineano i procedimenti funzionali alla realizzazione ed attuazione del condono*”<sup>11</sup>.

Dall'inequivoco tenore letterale della disposizione si evince che il nuovo decreto legge (oggi convertito in legge) ha riaperto i termini dello “storico” condono del 1985, già prorogati nel 1994. Sicché, attraverso un *iter* sostanzialmente<sup>12</sup> privo di soluzioni di continuità si è riconosciuta, con cadenza “novennale”, la condonabilità di immobili abusivi.

È appena il caso di ricordare che alcuni commi dell'articolo citato hanno successivamente subito modifiche ad opera della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge Finanziaria 2004*)<sup>13</sup>.

Deve ulteriormente osservarsi che con decreto legge 31 marzo 2004, n. 82<sup>14</sup>, convertito in data 25 maggio 2004, sono stati prorogati i termini per la presentazione delle domanda di sanatoria – originariamente fissati al 31 marzo 2004 – al successivo 31 luglio<sup>15</sup>. Ciò, essenzialmente, per far fronte alla situazione di incertezza determinata dai ricorsi incrociati promossi da Stato e Regioni che ha indotto parecchi cittadini ad attendere il verdetto della Corte prima di “esporsi” presentando una istanza di condono (con evidenti ripercussioni negative sulle entrate statali previste)<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Ricorso Regione Campania n. 76/2003, cit., p. 27.

<sup>12</sup> A ben vedere esistono alcune differenze fra le tre leggi fondamentali in materia di condono edilizio: la legge 28 febbraio 1985, n. 47, la legge 23 dicembre 1994, n. 324 ed il decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Si tratta, tuttavia, di differenze che non sembrano incidere a tal punto sulla disciplina sostanziale da far parlare di una vera e propria soluzione di continuità fra i tre provvedimenti. Sul punto si rinvia al par. 5.2. del presente scritto ed all'attenta analisi di G. CASU, *Il terzo condono edilizio: problemi applicativi*, cit., p. 88 ss. e spec. 93.

<sup>13</sup> Segnatamente: l'art. 2, comma 70 della legge n. 350/2003 ha abrogato i commi 6, 9, 11 e 24 dell'art. 32 del decreto legge n. 269/ 2003, così come convertito dalla legge n. 326/2003; l'art. 2, comma 53 e l'art. 4, comma 125 hanno modificato, rispettivamente, il comma 22 ed il comma 27, lettera g) del medesimo articolo 32.

<sup>14</sup> Pubblicato in *G.U.* n. 76 del 31.03.2004, Serie gen.,p. 5

<sup>15</sup> Il decreto legge n. 82 del 31 marzo 2004, ora convertito in legge, oltre a prevedere lo slittamento al 31 luglio 2004 del termine per la presentazione delle domande di regolarizzazione degli illeciti edilizi ha, conseguentemente, disposto la proroga al 30 settembre ed al 30 novembre 2004 dei termini per il pagamento, rispettivamente, della seconda e della terza rata dell'oblazione e degli oneri concessori.

<sup>16</sup> Le medesime ragioni di incertezza hanno indotto Camera e Senato - in sede di approvazione del decreto legge di proroga - a non apportare emendamenti ulteriori alla disciplina sul condono approvato alla fine del 2003, ritenendo più prudente attendere il verdetto della Consulta.

### 3. *Profili generali delle doglianze*

Passiamo ad esaminare il merito delle questioni di legittimità sollevate dalle Regioni e dai giudici remittenti.

Esse sono fundamentalmente riconducibili a due profili che, pur originando da una radice comune, mantengono una qualche e significativa distinguibilità teorica e concettuale; sintetizzabili nei seguenti quesiti.

Innanzitutto: alla luce della Costituzione e della giurisprudenza costituzionale in materia, è riproponibile oggi – a distanza rispettivamente di diciotto e di nove anni dal primo e dal secondo condono edilizio – una terza misura di clemenza analoga alle precedenti?

La risposta a questo primo e fondamentale interrogativo suggerita dalle Regioni nei rispettivi ricorsi è – evidentemente – del tutto negativa.

E ciò per molteplici ragioni che costituiscono il nucleo fondamentale dei ricorsi stessi e che sono riallacciabili tutte – in qualche modo – alla giurisprudenza della Corte in materia di condono edilizio.

Ragioni che – non fosse altro che per il significativo lasso di tempo intercorso dai condoni precedenti (e dalle relative sentenze della Corte costituzionale) – vale la pena approfondire.

Per semplicità espositiva possiamo articolare tale primo settore di analisi in tre parti, sia pure strettamente connesse tra loro.

Una prima riguarda l'eccezionalità e l'irripetibilità del condono edilizio, e cioè se tale strumento, dopo la prima riedizione del 1994, possa essere – almeno in linea teorica – nuovamente riproposto.

Una seconda – che, per la verità, ha ragion d'essere solo se e nei limiti in cui si fornisca una risposta positiva al primo quesito – attiene alla valutazione della attuale sussistenza di circostanze che possano giustificare, in concreto, una riproposizione del condono edilizio.

La terza – che solo indirettamente si collega alla giurisprudenza costituzionale precedente in materia – è invece relativa alla “ragionevolezza” dello strumento del condono edilizio. E coinvolge – va da sé – il profilo più delicato del giudizio cui è chiamata la Corte costituzionale.

Vi è poi il secondo grande ambito di doglianze avverso il condono, quello relativo alla compatibilità della disciplina dettata a livello statale con il nuovo assetto di competenze disegnato dalla riforma del titolo V.

Anche qui, per maggiore chiarezza, il ragionamento può essere articolato in alcuni passaggi logici fondamentali.

In primo luogo è necessario capire a quale delle tre fondamentali categorie di competenze previste dal nuovo assetto del Titolo V della Costituzione (“esclusiva statale”, “concorrente” e “residuale regionale”) possa ricondursi il condono edilizio.

Ove si ipotizzasse la sussistenza di una potestà concorrente Stato/Regioni in materia, bisognerebbe ulteriormente indagare sui caratteri della disciplina statale, sì da comprendere se la stessa sia o meno qualificabile come mera “disciplina di principio”. Per rispondere a questo interrogativo sarebbe altresì necessario comprendere se il carattere “intrinsecamente” eccezionale della misura (e, dovrebbe aggiungersi, di qualsivoglia misura) di condono osti in modo assoluto a tale qualifica. E più specificamente se si possa ritenere –

---

Il rinvio della data per la presentazione della domanda di condono (e per i pagamenti delle somme dovute) è stata la ragione fondamentale per la quale, come detto, le Regioni e lo Stato hanno rinunciato alla discussione immediata delle rispettive istanze cautelari nella Camera di Consiglio del 24 marzo 2004.

alla luce della materia concretamente regolata e delle soluzioni adottate dal legislatore statale – che si sia lasciato alle Regioni un “ragionevole” ambito di autonomia legislativa.

In altre parole: ipotizzando che il condono sia materia di competenza concorrente *sub specie* governo del territorio (ipotesi che sarà vagliata innanzi)<sup>17</sup>, fino a che punto il carattere eccezionale e la connotazione relativamente dettagliata della disciplina statale sarebbe compatibile con il riparto di competenze tracciato dal novellato Titolo V della Costituzione?

#### *4. Eccezionalità, straordinarietà, irripetibilità ... e permanenza delle ragioni del condono: un problema ancora aperto*

Partiamo dunque dall'analisi del primo aspetto problematico evidenziato – pur se con sfumature parzialmente diverse – in tutti i ricorsi regionali (e nelle ordinanze di rimessione alla Corte).

Il ragionamento delle ricorrenti sul punto specifico può essere così sintetizzato.

La Consulta, nelle precedenti pronunce in materia (sentenze n. 369/1988, n. 416/1995, n. 427/1995 e n. 256/1996)<sup>18</sup>, aveva respinto i dubbi di legittimità costituzionale avanzati con riferimento alla disciplina introdotta dalla legge n. 47/1985 e dalla successiva legge n. 724/94, evidenziando “*il carattere contingente e del tutto eccezionale della norma (con le peculiari caratteristiche della singolarità ed ulteriore irripetibilità)*”<sup>19</sup>. Ed ammonendo ad un tempo che: “*ben diversa sarebbe, invece la situazione in caso di altra reiterazione di una norma del genere, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini temporali di riferimento del commesso abusivismo edilizio*”<sup>20</sup>; e che: “*certamente una tale soluzione ove fosse reiterata, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini, riferiti all'epoca dell'abuso sanabile, non troverebbe giustificazione sul piano della ragionevolezza, in quanto finirebbe col vanificare del tutto le norme repressive di quei comportamenti che il legislatore ha considerato illegali perché contrastanti con la tutela del territorio (sent. n. 416 del 1995)*”<sup>21</sup>.

Entrambi i passi riportati trovavano la loro più solida base argomentativa nell'articolata sentenza n. 369/1988 nella quale la Corte – chiamata per la prima volta a pronunciarsi sul tema del condono edilizio da una valanga di ordinanze di rimessione – tentava una complessa ricostruzione teorica dell'istituto.

Segnatamente la Consulta – respinto il tentativo dei giudici *a quibus* di identificare il condono con una delle figure tipiche di “clemenza” previste dal nostro ordinamento (amnistia «propria» o «impropria», oblazione,

---

<sup>17</sup> Sul punto cfr. par. 6.1.

<sup>18</sup> La sentenza (23 marzo) 31 marzo 1988, n. 369 può leggersi in *Giur. costit.*, 1988, p. 1559 ss., con nota di G. G. FLORIDIA, *Il legislatore tra amnistia e «uso alternativo» della punibilità*, ivi, p. 1599 ss.; la sentenza (21 luglio) 28 luglio 1995, n. 416 può leggersi in *Giur. costit.*, 1995, p. 2978 ss.; la sentenza (6 settembre) 12 settembre 1995, n. 427 si trova in *Giur. costit.*, 1995, p. 3320 ss., con nota di G. GEMMA, *Condono edilizio e costituzione: una compatibilità tutta da dimostrare*, ivi, p. 4506 ss.; infine, la sentenza (10 luglio) 18 luglio 1996, n. 256 si trova in *Giur. costit.*, 1996, p. 2297 ss.

<sup>19</sup> Corte cost. sentenza (21 luglio) 28 luglio 1995, n. 416 (punto 7 del *Considerato in diritto*), in *Giur. costit.*, 1995, p. 3004.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Corte cost. sentenza (6 settembre) 12 settembre 1995, n. 427 (punto 2.2 del *Considerato in diritto*), in *Giur. costit.*, 1995, p. 3331.

conciliazione amministrativa) – assumeva che: “il «condono edilizio», di cui agli artt. 31 ss. l. n. 47 del 1985, non può essere ricondotto ai tradizionali (forse arcaici) istituti di clemenza o, comunque, estintivi del reato, perché possiede una propria, particolare ragion d’essere e così una propria fisionomia: esso va studiato a sé, singolarmente, a prescindere da ogni formalistico, inattuale avvicinamento a vecchie formule o ad antichi istituti”<sup>22</sup>; per poi concludere che: “(...) fermo rimanendo il sostanziale fondamento al quale si è accennato, il condono penale in esame, dal punto di vista del suo meccanismo operativo, è un’ipotesi di causa di improcedibilità sopravvenuta (...)”<sup>23</sup>; ed ancora che: “l’inconfondibilità, l’atipicità, il meccanismo, davvero inedito, d’operatività del condono «penale» di cui agli articoli impugnati, descritto in precedenza, valgono, ben più della sigla «causa sopravvenuta di non procedibilità», a chiarire fondamento, struttura ed effetti del condono stesso”<sup>24</sup>.

Ora, al di là delle qualifiche formali, ciò che più conta – nella prospettiva adottata dalle Regioni ricorrenti – è proprio il riferimento, contenuto nei passi citati, al “sostanziale fondamento” del condono edilizio. E questo, sempre a parere della Corte, sarebbe stato individuabile “nel tentativo di porre ordine nell’intricata, farraginoso materia dell’edilizia, preso atto dell’illegalità di massa in tale materia verificatasi, (...) di chiudere un passato illegale”<sup>25</sup>.

Dunque, “Il legislatore, con la legge citata, ha inteso chiudere un passato d’illegalità di massa alla quale aveva anche contribuito la non sempre perfetta efficienza delle competenti autorità amministrative ed ha mirato a porre sicure basi normative per la repressione futura di fatti che violano fondamentali esigenze attinenti al governo del territorio (...)”<sup>26</sup>.

Nella prospettiva della Corte costituzionale (ribadita nelle successive pronunce del 1995 e del 1996), bisogna perciò tenere nettamente distinto, “ciò che attiene al futuro, nel quale appunto, il legislatore, nel riordinare la materia, non ammette in alcun modo sanatorie per le opere contrastanti con gli strumenti urbanistici da ciò che riguarda il passato (...)”<sup>27</sup>.

I ricorsi delle Regioni puntano in prima battuta proprio su questo aspetto.

Si ritiene, infatti, che le stesse argomentazioni che avevano condotto la Corte, *illo tempore*, a respingere i dubbi di legittimità in ordine al primo ed al secondo condono dovrebbero oggi portare alla soluzione diametralmente opposta. Se, infatti, un determinato rimedio viene considerato legittimo a condizione che e nella misura in cui abbia carattere di eccezionalità, la reiterazione dello stesso dovrebbe determinarne la illegittimità.

Tale ragionamento, certamente condivisibile sotto il profilo della logica spicciola – è ben difficile, infatti, considerare eccezionale ed *una tantum* uno strumento che viene puntualmente riproposto (*rectius*, reimposto) ogni nove anni – viene suffragato nei ricorsi e nelle ordinanze da molteplici argomentazioni giuridiche, meritevoli di una qualche attenzione.

Le Regioni – nei ricorsi ed in sede di udienza – hanno particolarmente posto l’accento su uno degli aggettivi usati dalla Consulta, nella sentenza

---

<sup>22</sup> Corte cost., sentenza (23 marzo) 31 marzo 1988, n. 369 (punto 4 del *Considerato in diritto*), in *Giur. costit.*, 1988, p. 1584.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 1585.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 1586.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 1585.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 1588.

<sup>27</sup> *Ibidem.*, p. 1589.

citata, nel qualificare la disciplina in materia di condono: “*irripetibile*” (sentenza n. 416/1995).

Tale ultima qualifica avrebbe una potenzialità assorbente rispetto alle altre (“*contingente*”, “*eccezionale*” e “*singolare*”) ed avrebbe anche un carattere assoluto, non richiedendo la fissazione di alcun termine finale. L’irripetibilità, secondo le difese regionali, non conosce tempo.

L’Avvocatura dello Stato, di contro, ritiene che “*l’irripetibilità*” non avrebbe di per sé tale carattere di assolutezza e definitività, tanto più che la Corte non ne avrebbe precisato la durata e che, in tutti i casi, una decisione della Corte, quand’anche contenga un monito per il legislatore, non è idonea ad assurgere a fonte costituzionale; rappresenta sì un vincolo, ma pur sempre relativo.

A parte ogni considerazione sul valore e sull’influenza dei “precedenti” della Corte costituzionale<sup>28</sup>, è appena il caso di osservare che l’uso dell’aggettivo “*irripetibile*” – giustapposto ad altri di significato simile ma non identico – dovrebbe condurre, sotto il profilo ermeneutico, ad attribuire al medesimo una sua specificità semantica (e per ciò anche giuridica).

Ma, anche a non voler soffermarsi su tale aspetto, ve ne è uno ulteriore che sembra emergere con ancor maggior vigore dai ricorsi delle Regioni. Ed è quello – già individuato in precedenza come secondo aspetto della prima parte della presente analisi – che attiene alla valutazione della attuale sussistenza di circostanze che possano giustificare una riproposizione del condono edilizio.

In altre e più semplici parole: ammesso anche che si ritenga lo strumento del condono edilizio non irripetibile in assoluto, sussistono oggi condizioni di straordinarietà ed eccezionalità analoghe a quelle che avevano indotto il legislatore nel 1985 e poi nel 1994 a introdurre detta misura di clemenza (e che la Corte aveva reputato di entità tale da giustificare l’adozione di una misura così “delicata” sotto il profilo costituzionale)?

Come detto, l’introduzione del condono nasceva, nel 1985 e nella sua reiterazione del 1994, con lo specifico e limitato obiettivo di chiudere un periodo di illegalità diffusa, consentendo l’emersione del sommerso.

Detta finalità, già individuata dalla Corte nel 1988 era stata esplicitamente ribadita nel 1995 e – nella prospettiva adottata dal giudice delle leggi – all’intervento dello Stato veniva attribuita una connotazione non soltanto di eccezionalità ma, ad un tempo, di assoluta necessità. Necessità dettata anche dalla constatazione dell’incapacità delle Regioni e degli enti locali di far fronte adeguatamente al fenomeno dell’abusivismo edilizio. Inequivocabile in tal senso un passo della sentenza n. 416/1995: “*ciò è avvenuto (si riferisce alla persistenza del fenomeno dell’abusivismo dopo il primo condono) non solo per il difetto di un’attività di polizia locale specializzata sul controllo del territorio, ma anche in conseguenza della scarsa (o quasi nulla in talune Regioni) incisività e tempestività dell’azione di controllo e di repressione degli enti locali e delle Regioni, che non è valsa ad impedire tempestivamente la*

---

<sup>28</sup> Sul punto si rinvia a A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi. L’esperienza italiana alla luce di un’analisi comparata sul regime del richterrecht*, Milano, 1995, spec. p. 75 ss.; A. RUGGERI, *Storia di un «falso». L’efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Milano, 1990, spec. p. 107 ss.; A. SAIITA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996, spec. p. 307 ss.

*suddetta attività abusiva o, almeno, a impedire il completamento e a rimuovere i relativi manufatti*<sup>29</sup>.

Sembra evidente che al ragionamento della Corte fosse sottesa anche una logica – se così può dirsi – “sanzionatoria”.

Se cioè le Regioni e gli enti locali non dimostrano una effettiva capacità di gestione del territorio, controllo ed eventuale repressione degli abusi, come possono poi dolersi dell'intervento dello Stato?

A distanza di quasi venti anni dal primo provvedimento di condono edilizio, la situazione è cambiata e – a parere delle ricorrenti – merita una riconsiderazione.

In primo luogo – assumono alcune Regioni – se il fenomeno dell'abusivismo continua ad essere ampiamente diffuso sul territorio, ciò dovrebbe condurre alla inevitabile constatazione del fallimento dello strumento del condono che, nato per porre argine alla illegalità ha, per stessa ammissione della difesa erariale, fallito il proprio obiettivo. Insistere con l'uso di un dispositivo rivelatosi inadeguato, autorizza ad ipotizzare che le reali finalità perseguite siano (almeno in parte) diverse<sup>30</sup>.

Ed effettivamente, sotto questo profilo, non può negarsi che a distanza di tanto tempo dal primo condono, l'eventuale constatazione di una generalizzata ed indistinta permanenza del fenomeno dell'abusivismo sul territorio italiano, dovrebbe condurre alla logica conclusione dell'inutilità dello strumento o, ancor peggio, della sua “disutilità” (ipotizzando, dunque, che lo stesso abbia incentivato il fenomeno).

Altre Regioni, dal canto loro, sottolineano un profilo analogo ma inverso: si tratta di quelle realtà territoriali nelle quali il fenomeno dell'abusivismo è stato contrastato con significativa efficacia, in special modo negli ultimi anni.

Tali Regioni lamentano l'adozione unilaterale di un provvedimento che vanifica gli sforzi compiuti.

Questo aspetto di doglianza si collega, del resto, a quel profilo “sanzionatorio” che, come sopra accennato, sembrava emergere nel monito della Corte.

In altre parole, argomentano le Regioni – se il condono è stato adottato (e viene reiterato) come soluzione ad un fenomeno diffuso ed inarrestabile, per lungo tempo scarsamente contrastato da Regioni ed enti locali – perché applicarlo (*rectius*, imporlo) anche alle realtà dove l'abusivismo edilizio è limitato (o, come detto da qualche difesa regionale, “limitato ad una misura fisiologica”) e, comunque, costantemente avversato con strumenti tecnico – giuridici adeguati?

Tanto più che – sottolineano alcune Regioni – il contrasto all'abusivismo richiede tempi particolarmente lunghi e si concretizza sovente in misure destinate a produrre risultati tangibili non immediati<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Corte cost. sentenza (21 luglio) 28 luglio 1995, n. 416 (punto 7 del *Considerato in diritto*), cit., p. 3003.

<sup>30</sup> Tale aspetto sarà approfondito *infra* nella parte relativa alla ragionevolezza.

<sup>31</sup> Così, si legge nel ricorso Regione Friuli-Venezia Giulia n. 89/03, cit., p. 169: “*se è vero infatti che in taluni casi – ma non, si ritiene, se non marginalmente nei Comuni della ricorrente Regione – proprio l'inerzia delle amministrazioni può avere favorito gli abusi, ciò non toglie affatto che consentire indiscriminatamente la sanatoria dell'abuso vanifica ogni sforzo già presente ed ogni prospettiva futura (si rammenti che il carattere illecito della costruzione abusiva non viene meno per il solo decorso del tempo). Ciò tanto più è vero se si considera che gli sforzi delle amministrazioni di colpire gli abusi richiedono di necessità un tempo non breve per pervenire al risultato concreto, data l'esistenza delle irrinunciabili garanzie giurisdizionali: che da un lato doverosamente tutelano chi abusivo in realtà non sia, ma dall'altro non raramente consentono comunque di procrastinare nel tempo la sanzione*”.

L'Avvocatura ritiene, invece, che l'adozione da parte delle Regioni di strumenti di contrasto dell'abusivismo non sarebbe un motivo valido per impedire una riproposizione del medesimo strumento. L'utilità del condono, in sostanza, sarebbe apprezzabile anche ove abbia il limitato effetto di far emergere singoli casi di abusi, attraverso interventi di sanatoria "puntiformi".

Ma – seguendo la logica sottesa ai ricorsi delle Regioni – se valesse il ragionamento dell'Avvocatura, il ricorso al condono si giustificerebbe anche in presenza di isolati casi di abusivismo edilizio, agevolmente contrastabili con un'efficace attività repressiva.

Ci sembra che proprio tale aspetto delle doglianze regionali meriti una particolare riflessione.

È sorprendente, infatti, che a distanza di venti anni dal primo condono il legislatore statale adotti una disciplina "in blocco", indistinta, per tutte le Regioni italiane, tenendo in non cale la circostanza che nelle varie parti del territorio il fenomeno dell'abusivismo abbia avuto delle evoluzioni molto diversificate.

La migliore riprova di tale diversificazione è costituita dalla circostanza che nei giudizi innanzi alla Consulta siano intervenuti taluni Comuni *ad adiuvandum* delle istanze regionali (Comune di Roma e di Salerno) ed altri *ad opponendum* (Comune di Ischia e di Lacco Ameno)<sup>32</sup> e che tre di questi Comuni appartengano alla medesima Regione, la Campania. Ciò dimostra quanto la materia del condono sia legata alle peculiarità locali del territorio e come – di conseguenza – la pretesa di una disciplina statale unitaria sul territorio nazionale rischi di non tener conto della multiformità delle realtà locali.

---

In termini non dissimili la Regione Marche e la Toscana. Nel ricorso della prima si legge: *“la Regione Marche ha, infatti, effettuato con tempestività e incisività la propria azione di controllo, già con la legge R. Marche 18 giugno 1986, n. 14 (Norme regionali in materia di controllo e snellimento di procedure urbanistico-edilizie ed in materia di sanzioni e sanatoria delle opere abusive) (...); poi con la legge R. Marche 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica e paesaggistica e di assetto del territorio), modificata dalla L. R. Marche 16 agosto 2001, n. 19 (...) e con la legge R. Marche 17 maggio 1999, n. 10 (Riordino delle funzioni amministrative e degli Enti locali nei settori dello sviluppo economico ed attività produttive, del territorio, ambiente e infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, nonché dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa). Ed infine la giunta della Regione Marche ha presentato la proposta di legge «Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale», con la quale disciplina «l'esercizio della vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale, adeguandosi ai principi contenuti nel testo unico nazionale in materia edilizia di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380» (Relazione proposta di legge n. 211 del 31 ottobre 2003 della giunta Regione Marche). Tale proposta è stata approvata con deliberazione legislativa dal consiglio regionale delle Marche in data 22 dicembre 2003 e promulgata in data 23 dicembre 2003, con il n.29”* (Ricorso Regione Marche n. 81/2003, cit., p. 57-58).

Di tenore sostanzialmente analogo le considerazioni svolte, sul punto, dalla Regione Toscana: *“va premesso che la Regione Toscana si è da tempo dotata di un sistema legislativo organico, volto a disciplinare le conseguenze degli abusi edilizie e ad arginare i medesimi, per garantire nell'ambito regionale un ordinato e corretto sviluppo urbanistico”*. Segue un dettagliato elenco delle leggi regionali approvate in materia e l'affermazione che: *“vige una compiuta normativa edilizia che disciplina le conseguenze degli illeciti”* e che *“pertanto appare incontestabile che in Toscana le impugnate disposizioni non trovano applicazione, posto che il secondo comma dell'art. 32 stabilisce che la normativa è disposta nelle more della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico di cui al DPR n. 380/2001 (...)”*. E si conclude: *“né può legittimarsi il condono in nome di una generalizzata inefficacia delle Regioni ad arginare gli abusi con adeguati controlli: si è infatti evidenziato come questa inefficienza non sia affatto rinvenibile in Toscana, come, peraltro, ormai in molte altre Regioni”* (Ricorso Regione Toscana n. 82/2003, cit., p. 62).

<sup>32</sup> Giova rammentare che gli interventi citati, al pari di quelli dell'“Associazione italiana per il World Wide Fund For Nature ONLUS” e del “CODACONS”, sono stati dichiarati inammissibili dalla Corte, con ordinanza resa nel corso dell'udienza dell'11 maggio 2004, conformemente alla propria consolidata giurisprudenza sul punto.

Nei ricorsi regionali emerge con evidenza il timore, tutt'altro che infondato, che la reiterazione periodica delle misure di condono possa infrangere un circolo virtuoso che, almeno in certe Regioni, si è riusciti ad avviare nell'attività di prevenzione e repressione degli abusi. Tanto più che, alla luce della precedente giurisprudenza della Corte, il condono edilizio veniva certamente prospettato come *extrema ratio*, ultima via di uscita ad una situazione generalizzata ed incontrollabile di illegalità.

Non sembra che il legislatore (né l'Avvocatura nel corso del giudizio) si sia premurato di fornire dati certi ed incontestabili che dimostrino la permanenza di questa situazione. Sicché, limitarsi ad affermare che il fenomeno continua ad esistere sembra un po' poco per giustificare l'adozione di uno strumento dotato di un significativo impatto costituzionale.

E proprio tale aspetto dell'impatto costituzionale del condono edilizio ci introduce all'analisi del terzo profilo della prima parte del presente contributo, quello attinente alla valutazione della ragionevolezza del condono edilizio.

### 5. La ragionevolezza del condono edilizio

Il tema della ragionevolezza del condono, così come disciplinato dalla nuova normativa statale del 2003, viene trattato separatamente dagli altri aspetti poiché sembra costituire lo snodo problematico più significativo tra i molteplici individuabili nei ricorsi regionali (e nelle ordinanze di rimessione).

È, tuttavia, evidente che il sindacato di ragionevolezza – cuore stesso del giudizio della Corte costituzionale – è tema non estraneo anche agli altri aspetti già trattati o che saranno innanzi esaminati<sup>33</sup>.

Le Regioni, nei rispettivi ricorsi ed i giudici nelle ordinanze chiedono alla Corte una valutazione di conformità del modello del condono edilizio alla complessiva struttura costituzionale, assumendo che lo stesso confligga con molteplici valori fondamentali consacrati nella nostra Costituzione. Rendendo perciò necessario, da parte della Consulta, un giudizio – bilanciamento tra gli stessi. Giudizio che dovrà essere condotto raffrontando e ponderando valori ed interessi costituzionali sottesi al condono edilizio (ed individuabili attraverso gli obiettivi perseguiti dalla misura adottata) con quelli suscettibili di entrare in conflitto con essi.

Il primo passaggio logico è, dunque, quello di accertare le finalità (obiettivi espliciti) del condono edilizio, sì da potere verificare:

- se lo stesso abbia una struttura idonea a perseguire detti obiettivi (espliciti);
- se non tenda a perseguire di fatto obiettivi diversi ed ulteriori rispetto a quelli dichiarati (c.d. obiettivi impliciti) e se, in tale ipotesi, sia a ciò idoneo;
- se gli obiettivi (espliciti ed impliciti) vengano perseguiti rispettando altri valori costituzionalmente garantiti e se il condono costituisca l'unico strumento utilizzabile per realizzarli.

---

<sup>33</sup> Sul tema della ragionevolezza cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001; i contributi raccolti in M. LA TORRE – A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002; O. CHESSA, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano, 2002, spec. p. 357 ss.; ed in termini più generali i due “classici” G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, spec. p. 123 ss.; A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2004.

Nel procedere a tale analisi si seguirà dunque – almeno orientativamente – lo “schema di lavoro” che individua nella triade “idoneità”, “necessità” e “proporzionalità” i parametri di valutazione (o *test*) della ragionevolezza<sup>34</sup>. La risposta ai primi due interrogativi attiene al profilo della idoneità del condono edilizio; la risposta al terzo a quello della necessità e della proporzionalità della misura adottata.

### 5.1. *La ragionevolezza come idoneità*

Con riferimento alle finalità del condono edilizio, le Regioni ritengono che la disciplina statale abbia tentato (maldestramente) di celare le reali finalità (di carattere finanziario e di equilibrio di bilancio) con dichiarati obiettivi di riassetto del territorio.

Il titolo dell’art. 32 più volte citato parla infatti di “*misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l’incentivazione dell’attività di repressione dell’abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali*”.

Ma, alla luce delle esperienze dei condoni precedenti, non sembra che il condono edilizio si sia dimostrato efficace a perseguire tale obiettivo.

Né, secondo le Regioni sarebbe individuabile come reale motivazione dell’intervento statale quella formalmente indicata nel secondo comma dell’art.32. A tal proposito, esplicitamente, il ricorso della Regione Campania: “*il comma 2 dell’art. 32, come detto, reca una sorta di motivazione a sostegno dell’intervento giacché prevede che «la normativa è disposta nelle more dell’adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380...».* In realtà, però, non vi è alcuna innovazione normativa nel settore (il testo unico 380/2001, tra l’altro, non ha modificato l’impianto normativo complessivo in materia) e, in ogni caso, pur laddove vi fosse stata, si applicherebbero comunque i nuovi principi in attesa della loro attuazione. Ma soprattutto, non si riesce in alcun modo a comprendere in quale maniera si possa collegare questa terza sanatoria edilizia con una eventuale, già intervenuta, modifica legislativa di settore. E quale sia il rapporto fra questa disciplina e la successiva di livello regionale.

*Sotto questo punto di vista si evidenzia una palese irragionevolezza delle normativa che è del tutto incoerente rispetto alle finalità dichiarate*<sup>35</sup>.

Sicché, si pone il secondo problema: quale altro obiettivo si persegue effettivamente?

È certo che il condono abbia finalità – anche, secondo la giurisprudenza della Corte, prevalentemente secondo le Regioni ricorrenti – di carattere finanziario<sup>36</sup>. Ciò che però emerge dai ricorsi regionali – sollevando dubbi di illegittimità dello strumento proprio sotto il profilo della irragionevolezza dello stesso (*sub specie* di inidoneità a perseguire non soltanto l’obiettivo

---

<sup>34</sup> Schema sul quale ha approfonditamente riflettuto R. ALEXU, *Collisione e bilanciamento quale problema di base della dogmatica dei diritti fondamentali* e ID., *Ragionevolezza nel diritto costituzionale. Otto osservazioni sulla discussione*, entrambi in M. LA TORRE – A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, cit., p. 9 ss. e p. 143 ss.

<sup>35</sup> Ricorso Regione Campania n. 76/03, cit., p. 31.

<sup>36</sup> Cfr. per tutti il ricorso della Regione Campania n. 76/03, cit., p. 31: “*In verità, come dimostrato anche dai contenuti e dal titolo dell’intero decreto in cui la disposizione è inserita, il previsto condono ha lo scopo, esclusivo, di recuperare gettito all’erario. Persegue, cioè, una reale finalità diversa da quella dichiarata. E per ottenere tale risultato invade gli ambiti delle competenze regionali*”.

dichiarato ma anche quello non dichiarato o dichiarato solo in parte) – è che le previsioni di entrata del condono edilizio, originariamente fissata in 3 miliardi ed 800 milioni di Euro, si siano già notevolmente ridotte. E che, in tutti i casi, la stima delle entrate del condono non sia stata calcolata in base a dati certi.

L'esperienza di questi mesi conferma l'incertezza e la arduità di ogni stima preventiva, tanto che la somma originariamente stabilita è stata già ridimensionata di circa 700 milioni di Euro e la proroga al 31 luglio del termine per la presentazione della domanda costituisce un tentativo di ottenere un gettito più significativo.

Sul punto, una breve osservazione.

La proroga dei termini è stata ufficialmente giustificata con la situazione di incertezza determinata dalla pendenza del giudizio innanzi alla Corte. Forse però – e si tratta di un profilo non secondario al fine di valutare la idoneità dello strumento adottato a perseguire le finalità finanziarie – la scarsa adesione al condono ha un ragione più profonda e, ci sembra, ben più problematica.

L'impressione è che il ripetersi periodico di misure che – si voglia o non si voglia – nascono come strumenti eccezionali, destinati a chiudere con il passato, segnando un punto di non ritorno, determini in una significativa percentuale di cittadini (“costruttori abusivi”) la certezza dell'impunità.

Il che – a parte i profili di illegittimità costituzionale evidenziati dalle Regioni e dai giudici remittenti – ha un'ulteriore conseguenza. Quella cioè di indurre chi abbia abusivamente costruito a non presentare neanche la domanda di condono, nella convinzione (destinata, con il susseguirsi periodico delle misure di clemenza, a divenire quasi certezza) che non sarà comunque scoperto e che, mal che vada, ci sarà sempre un condono successivo cui potere aderire.

Insomma – al di là della spada di Damocle del giudizio della Corte – pare si sia quasi del tutto affievolito quell'effetto “sorpresa” che dovrebbe caratterizzare le misure di condono, sì da garantirne una reale efficacia.

In altre parole: nella convinzione (o, addirittura, nella certezza) che quello attuale non sia l'ultimo condono del quale potere usufruire, perché autodenunciarsi, pagare oblazione ed oneri concessori oggi? Finisce con il risultare più conveniente attendere; e le misure di clemenza, come evidenziato dalla stessa Corte, sono certamente fondate su calcoli di convenienza: dello Stato che rinuncia all'applicazione della sanzione per perseguire finalità ulteriori e dei cittadini che decidono di usufruire di dette misure.

Lo squilibrio di uno dei due livelli di convenienza rispetto all'altro determina, ineluttabilmente, il mancato raggiungimento dell'obiettivo perseguito.

Vi è poi un ulteriore aspetto evidenziato in molti ricorsi regionali e sempre relativo agli effetti strettamente finanziari del condono. Chiarissimo un passo del ricorso della Regione Campania: *“sotto tale profilo, il decreto è, però, ulteriormente viziato perché irragionevole anche rispetto agli scopi di carattere economico (che comunque non possono giustificare né l'invasione di competenze, né i danni arrecati al territorio), in quanto non tiene conto degli effetti ulteriori deleteri che tali previsioni comportano anche solo in termini economici per gli enti territoriali. Questi ultimi infatti, dovranno far fronte a spese per l'urbanizzazione e il recupero ambientale che gli oneri di*

*urbanizzazione, a carico di coloro che si avvantaggeranno della sanatoria, non copriranno se non in maniera del tutto limitata*<sup>37</sup>.

È certo che – per effetto del condono – saranno necessarie spese di urbanizzazione primaria e secondaria, destinate a gravare direttamente o indirettamente su Regioni ed enti locali. Il calcolo, dunque, della somma finale sarà la risultante algebrica tra voci attive e passive. Sul punto, evidentemente, le posizioni delle Regioni e dell'Avvocatura sono diametralmente opposte, assumendo le prime che la risultante avrà segno negativo; la seconda, viceversa, che il risultato finanziario complessivo sarà comunque positivo.

Ciò che sorprende è che non sembra sia stato operato – in sede di adozione della misura di condono – un preciso calcolo delle entrate e delle spese connesse all'attuazione pratica dello stesso.

Dunque, con specifico riferimento all'obiettivo (implicito) di carattere finanziario, sembra che:

- non siano stati fatti calcoli sulla base di elementi certi;
- in concreto, si è dimostrata ben difficilmente raggiungibile la somma prestabilita (da 3,8 miliardi si è già passati a 3,1 miliardi, senza un parallelo calcolo preciso delle somme che sarà necessario spendere);
- ed infine: la reiterazione periodica del condono riduce la spinta all'adesione da parte dei potenziali destinatari.

Alla luce di tali considerazioni si hanno buoni motivi per dubitare della idoneità dello strumento scelto dal legislatore sia che lo si valuti attraverso il filtro degli obiettivi dichiarati (espliciti), sia che lo si valuti attraverso quello degli obiettivi non dichiarati (impliciti).

## 5.2. La ragionevolezza come proporzionalità e necessità

Chiariti gli obiettivi espliciti ed impliciti e valutata criticamente l'idoneità dello strumento scelto a perseguirli è indispensabile definire il quadro complessivo degli interessi costituzionalmente rilevanti, coinvolti dalla misura adottata, sì da potere valutare come essi siano effettivamente condizionati (modalità ed entità della compressione dagli stessi subita)<sup>38</sup> nonché la (eventuale) sussistenza di alternative "ragionevolmente" praticabili e potenzialmente idonee ad incidere meno intensamente su detti interessi ("*less restrictive means*" della dottrina americana).

I *test* di "necessità" e "proporzionalità" si intrecciano, dunque, tra loro condizionandosi reciprocamente e lambendo profili delicati, inerenti alle scelte "politiche" del legislatore, notoriamente sottratte al giudizio della Corte costituzionale.

Nei ricorsi delle Regioni le norme costituzionali parametro, individuate ai fini della suddetta valutazione, sono quelle contenute negli articoli 2, 3, 9, 25 (comma 2), 32, 41, 42 e 97 della Costituzione.

Per vero, il richiamo all'art. 3 – più che ad un problema di bilanciamento di interessi – si collega a quello, per certi versi meno complesso, della "eguaglianza-ra ragionevolezza" e cioè dell'esigenza di trattare ugualmente

---

<sup>37</sup> Ricorso Regione Campania n. 76/03, cit., p. 31. In termini analoghi cfr. Ricorso Regione Lazio n. 6/04, cit., spec. p. 40 e p. 41.

<sup>38</sup> Si tratta di quella che R. BIN, *op. ult. cit.*, p. 62 ss. definisce la "*topografia del conflitto*". Sul punto e, più in generale, sul tema bilanciamento di interessi e della ragionevolezza cfr. ID., *Capire la Costituzione*, Roma-Bari, 2002, spec. cap. III (p. 49 ss.) e cap. IV (p. 97 ss.).

situazioni uguali e, di contro, con discipline giuridiche diversificate, situazioni diverse.

Segnatamente le Regioni ed i giudici *a quibus* concordano nel ritenere che la reiterazione del condono edilizio determini una palese violazione del principio di uguaglianza, *sub specie* di ingiustificata discriminazione nei confronti di chi, ligio alla legge, si sia astenuto dal costruire in assenza di titolo abilitativo e si troverebbe costretto a subire l'illegalità edilizia determinata dal condono ed il conseguente degrado urbanistico.

Senza considerare - aggiungono le difese di talune Regioni - il proporzionale decremento di valore che subirebbero gli immobili edificati *secundum legem*, per effetto della regolarizzazione e della successiva immissione nel circuito del mercato delle costruzioni abusive condonate. Una discriminazione che avrebbe dunque un profilo di carattere più strettamente "personale" (relativo alla possibile applicazione di sanzioni penali ed al danno psico-fisico subito per effetto della permanenza di immobili abusivi) ed uno di carattere più precipuamente patrimoniale.

Quanto poi al profilo di disparità di trattamento più propriamente attinente agli effetti penali del condono, di particolare interesse risultano le argomentazioni del g.i.p. del Tribunale di Verona, secondo cui, quale che sia il *nomen iuris* scelto dal legislatore, "*non può non dubitarsi fortemente della legittimità costituzionale di provvedimenti legislativi aventi effetti estintivi del reato ma diversi dall'amnistia, atteso che quello di emanare quest'ultima è l'unico potere che la Carta costituzionale assegna al Parlamento come strumento ed espressione di un potere assolutamente eccezionale di paralisi dell'azione penale, che l'art. 112 Cost. vuole obbligatoria e, secondo il comune insegnamento della dottrina costituzionale, irretrattabile*"<sup>39</sup>. Dunque, o si configura un'amnistia, ma in tale ipotesi essa sarebbe adottata senza la maggioranza qualificata imposta dall'art. 79 Cost.; o si tratta di un provvedimento atipico di paralisi dell'azione penale, certamente non ammesso nel nostro sistema costituzionale.

L'Avvocatura dello Stato ritiene invece che la circostanza che una disposizione legislativa (come in qualsiasi condono, anche ad esempio in quelli fiscali, in quelli volti ad agevolare il rientro di capitali illecitamente esportati, in quelli in materia di lavoro sommerso o di immigrazione irregolare) determini una discriminazione "di fatto" tra cittadini onesti e cittadini meno onesti, non sarebbe di per sé sola sufficiente a determinarne la irragionevolezza.

Occorrerebbe cioè che la comparazione non abbia carattere "diacronico" e che sia eseguita tra situazioni uguali o almeno confrontabili, coerentemente con il costante insegnamento della Consulta. Sicché non potrebbe invocarsi il principio di uguaglianza per contestare la depenalizzazione di fatti commessi in passato fino ad una certa data.

Dunque, seguendo il ragionamento della difesa erariale: è sì vero che sussiste una disparità di trattamento tra cittadini che hanno osservato e cittadini che non hanno osservato la legge, ma l'irragionevolezza di detta disparità di trattamento non assumerebbe rilevanza in virtù della non comparabilità delle situazioni poste a confronto, innanzitutto per ragioni "temporali".

---

<sup>39</sup> G.i.p. del Tribunale di Verona, ordinanza n. 246/2003, cit., p. 112.

Tuttavia merita osservare che nel caso specifico del condono edilizio il nocciolo della questione non è tanto (o non è solo) individuabile nella “*depenalizzazione*” degli illeciti ma piuttosto – almeno nella prospettiva assunta dalle Regioni ricorrenti – negli effetti amministrativi da essa prodotti. E, proprio il carattere duraturo di tali effetti (sul quale si ritornerà di qui a poco) rende, almeno tendenzialmente, sincronica la ipotizzata disparità di trattamento.

Sembra insomma che la “*definitività*” degli effetti del condono riduca o, addirittura, azzeri quel profilo di “*diacronicità*” che, a parere dell’Avvocatura dello Stato, osterebbe ad una comparazione tra chi ha costruito abusivamente e chi si sia astenuto dal farlo.

Per quanto attiene poi al tentativo di assimilare il condono edilizio ad altri strumenti legislativi, diretti a garantire “l’emersione del sommerso” e la regolarizzazione di fenomeni di illegalità diffusa, la difesa regionale tende ad evidenziare i marcati profili di diversità delle ipotesi richiamate e sottolinea in particolare, anche sotto il citato profilo, il carattere di stabilità ed assoluta “*definitività*” degli effetti del condono edilizio. Effetti che – proprio in ragione di ciò – sono destinati ad incidere su valori costituzionalmente rilevanti: primo fra tutti, la tutela del territorio e dell’ambiente.

In altre e più semplici parole, se il condono in materia fiscale può certamente risultare una scelta politicamente (e moralmente) criticabile, è pur vero che produce effetti limitati nel tempo. Di contro, la scelta del condono edilizio, consentendo la regolarizzazione di immobili abusivi determina, per sua natura, effetti permanenti sull’assetto del territorio, certamente non privi di ripercussioni sulla tutela generale dell’ambiente.

Accanto a questo aspetto di carattere “*temporale*” (temporaneità *versus* definitività) nei ricorsi regionali ne emerge uno ulteriore, parzialmente diverso, che può definirsi “*valoriale*”.

Ben sintetizzato nel ricorso della Regione Emilia Romagna: “*in questo senso, il condono edilizio non è in nessun modo paragonabile ad altri condoni che pure comportino “clemenza” penale, quali i condoni fiscali. Infatti, se anche per questi si pone indubbiamente il problema del complessivo sovvertimento della legalità, e dell’incoraggiamento che da essi deriva a nuove illegalità, va però osservato che, nell’oggetto specifico, si tratta di una rinuncia ad una pretesa economica in vista di una diversa, e sia pure ridotta, pretesa economica: sicché la questione acquista, nel suo oggetto specifico, un connotato quasi di transazione ordinaria in relazione ad una lite patrimoniale.*

*Il condono edilizio opera invece, anche nel suo oggetto specifico, su beni ed interessi indisponibili e costituzionalmente tutelati dalla comunità. Tali beni, costituzionalmente protetti sia direttamente in se stessi, sia indirettamente mediante un equilibrato riparto di competenze tra diversi livelli di responsabilità territoriale, appartengono alla comunità e non possono in linea di principio essere scambiati con “denaro” da nessun livello di governo, senza contraddire quella “gerarchia di valori” sottolineata proprio nella giurisprudenza costituzionale”<sup>40</sup>.*

Dunque – nel caso del condono edilizio – contrariamente ad altre misure di tenore analogo, si avrebbe una “incommensurabilità” dei beni giuridici in gioco che ne imporrebbe un utilizzo realmente eccezionale e, comunque, frutto di un’accuratissima ponderazione di interessi contrapposti.

---

<sup>40</sup> Ricorso Regione Emilia-Romagna n. 83/2003, cit., p. 44.

Il punto è di cruciale importanza e costituisce l'essenza del giudizio di ragionevolezza.

Le Regioni ritengono che l'uso indiscriminato del condono – lungi dal potersi ridurre ad alcuni interventi “*puntiformi*” (termine utilizzato dalla Avvocatura in sede di udienza) su singoli casi di illecito – si tradurrebbe in una profonda alterazione dell'assetto territoriale, coinvolgendo valori costituzionali quali: la tutela dell'ambiente, della sua qualità e salubrità e del paesaggio (art. 9 Cost.), la tutela della salute, nella sua accezione più ampia di diritto all'equilibrato sviluppo della persona e, dunque, di diritto a vivere in un ambiente che, strutturalmente e funzionalmente, possa garantire detto sviluppo (art. 32 Cost.); la tutela del corretto ed ordinato svolgimento delle attività imprenditoriali edilizie, nel rispetto dell' “*utilità sociale*”, della “*sicurezza*”, della “*libertà*” e della “*dignità umana*” (art. 41 Cost.) e più in generale del diritto di proprietà, nel rispetto anche della sua “*funzione sociale*”; e – ampliando ancor di più la prospettiva – la tutela dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione “*evidentemente frustrati dalla inattività della gran parte degli sforzi compiuti dalle amministrazioni locali di reprimere l'abusivismo edilizio*”<sup>41</sup>.

È evidente che la ragionevolezza della scelta del legislatore statale debba essere misurata – nella prospettiva dei ricorsi delle Regioni – anche alla luce del venir meno del carattere di eccezionalità, riconosciuto dalla Corte al condono edilizio nelle sue passate edizioni. Eccezionalità che entrava – con un ruolo di primaria importanza – nel sindacato di ragionevolezza operato dal giudice delle leggi.

Dunque, nella prospettiva adottata dalla Corte, risultava chiaro l'impatto che il condono edilizio produceva su molteplici valori costituzionalmente tutelati ed il giudice delle leggi non aveva esitato a definire lo strumento in parola un “*disvalore*”; ma, tale impatto, veniva considerato non irragionevole se e nei limiti in cui avesse avuto un carattere di straordinarietà, di irripetibilità, in una parola, di unicità. Dunque, gli aggettivi allora usati dalla Corte assumevano una valenza di non secondario momento ai fini del giudizio di ragionevolezza della misura e la rivalutazione della permanenza o meno di tali caratteri nella diversa realtà odierna dovrebbe costituire – anche oggi, come ed ancor più che nel 1988 e nel 1995 – un significativo elemento di valutazione da parte della Corte.

Un ulteriore elemento che potrebbe rilevare nella valutazione del giudice delle leggi (per quanto la difesa erariale non abbia particolarmente insistito sul punto) è quello dei limiti oggettivi e soggettivi e delle concrete modalità operative del condono edilizio, così come disciplinato dalla nuova legge statale. Se infatti è pacifico – anche sulla scorta della giurisprudenza della Corte – che la misura in parola determina un sacrificio di una pluralità di interessi costituzionalmente garantiti, la valutazione della ragionevolezza di tale sacrificio non potrà non tener conto degli eventuali profili di disomogeneità tra le discipline susseguitesesi nel tempo.

Sicché – per quanto la nuova disciplina non sembri contenere rispetto alle versioni precedenti (ed in particolare rispetto alla “*edizione*” del 1994) variazioni tali da escludere l'esistenza di una sostanziale linea di continuità – è indiscutibile che, accanto ad alcune modifiche meramente formali delle

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 43.

categorie di immobili condonabili, vi siano (poche) novità non prive di una qualche rilevanza.

Innanzitutto – e per limitarci ai caratteri differenziali fondamentali – sotto il profilo dei limiti oggettivi, l'ultimo condono fissa – analogamente al precedente ma diversamente da quello del 1985 – precise soglie di volumetria oltrepassate le quali la costruzione abusiva non può essere condonata; un secondo elemento di novità è l'incremento delle somme da pagare per ottenere il condono, rispetto alle due leggi precedenti; infine non è più prevista alcuna riduzione o agevolazione per opere abusive realizzate per situazioni di “estremo disagio abitativo” (i casi di c.d. abuso di necessità previsti dalla legge del 1994) né per quelle destinate a prima abitazione né per opere destinate ad attività industriale, artigianale, commerciale, sportiva, culturale, sanitaria, religiosa, turistico-ricettiva (ipotesi previste nel 1985 e confermate dal secondo condono). Al contrario, si attribuisce alla Regioni la possibilità di disporre con legge un aumento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento e degli oneri di concessione relativi alle opere abusive oggetto di sanatoria fino al massimo del 100 per cento.

Di tali novità – che, giova ribadirlo, si apprezzano maggiormente raffrontando la nuova legge a quella del 1985 piuttosto che a quella del 1994 – la Corte potrebbe tener conto al fine di valutare l'effettivo impatto sul complesso dei valori costituzionali coinvolti. Dunque, il carattere maggiormente restrittivo della nuova disciplina rispetto alle versioni precedenti potrebbe entrare nel giudizio-bilanciamento come “contrappeso”, a fronte della reiterazione dello strumento e del venir meno dei caratteri di eccezionalità e straordinarietà che lo avevano giustificato in passato.

È di tutta evidenza che solo a conclusione di tali delicatissime operazioni di bilanciamento che la Corte è chiamata a svolgere sarà possibile tentare di dare una soluzione al *test* di necessità, sì da ipotizzare la possibilità da parte del legislatore di adottare una misura alternativa al condono, ugualmente (o maggiormente) efficace nel perseguire gli obiettivi prefissati ma meno “invasiva” di valori costituzionalmente tutelati.

## 6. *Il nodo delle competenze*

Resta da esaminare l'ultimo nodo problematico evidenziato nei ricorsi regionali ed anche – pur se in modo meno marcato – nelle ordinanze di rimessione; quello cioè relativo alla legittimità costituzionale del condono in base al nuovo assetto di competenze statali e regionali tracciato dalla riforma del titolo V<sup>42</sup>.

La scelta di trattarlo come ultimo non è certamente frutto di improbabili tentativi di incasellare in un ordine gerarchico le diverse ragioni di doglianza sottoposte al vaglio della Corte. Al contrario, può ben dirsi che il problema delle competenze rappresenta un vero e proprio *fil rouge* che unisce – attraversandoli – tutti i motivi contenuti nei ricorsi regionali; certamente per ragioni di carattere processuale e – segnatamente – al fine di rispettare il disposto dell'art. 127 Cost<sup>43</sup>. Ma anche, mi sembra, per la ragione che

---

<sup>42</sup> Si pone, dunque, un problema che tecnicamente può definirsi di “incompetenza per intensità del potere legislativo”, così G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 136.

<sup>43</sup> Il secondo comma dell'art. 127 Cost. prevede che: “la Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la

proprio il “nodo delle competenze” costituisce il grande elemento di novità – sul quale il giudice delle leggi è chiamato a pronunciarsi – rispetto ai ricorsi promossi ed alle ordinanze rese, *illo tempore*, con riferimento al primo ed al secondo condono edilizio.

### 6.1. *Ambito materiale di appartenenza*

Preliminarmente, è imprescindibile individuare con esattezza l'ambito materiale cui possa ricondursi la normativa relativa al condono edilizio.

Solo dopo potrà valutarsi la legittimità del condono statale, giusta il nuovo assetto di competenze definito dalla riforma del Titolo V della nostra Carta costituzionale.

Dalla analisi dei ricorsi delle Regioni e delle ordinanze di rimessione emerge un dato significativo. Le ricorrenti ed i giudici *a quibus* tendono a ritenere che la disciplina in questione rientri a pieno titolo nella materia “*governo del territorio*”, inclusa oggi tra quella di potestà normativa concorrente Stato – Regioni (art. 117, comma 3 Cost.)<sup>44</sup>. Sul punto, la posizione dell'Avvocatura dello Stato è sostanzialmente conforme.

Ed effettivamente in tal senso appare nettamente orientata la più recente giurisprudenza della Corte; segnatamente, la soluzione al problema specifico sopra posto sembra potersi rinvenire nella sentenza 1 ottobre 2003, n. 303: «*È anzitutto da escludersi che la materia regolata dalle disposizioni censurate sia oggi da ricondurre alle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. La materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola “urbanistica” non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del comma 3: essa fa parte del “governo del territorio”. Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso comma 3 dell'art. 117 Cost., e non rientrano quindi nel “governo del territorio”, appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica e che*

---

*questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge”.*

<sup>44</sup> Tale conclusione potrebbe essere suffragata – al di là della sentenza della Consulta sopra citata e con specifico riferimento al caso che ci occupa – dal tenore letterale del secondo comma dell'art. 32 che, come accennato, fa espressamente salve “*le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio*”. È ben vero che l'elemento testuale non è di per sé decisivo, ma è parimenti certo che possa svolgere un'importante funzione di carattere ermeneutico, salvo ovviamente a volersi ritenere che l'espressione “*governo del territorio*” sia stato utilizzato in un'accezione “atecnica” (e, dunque, in un significato diverso e più generico di quello utilizzato dall'art. 117, comma 3 della Costituzione).

Per la verità, due Regioni, (Marche e la Campania) tentano una ricostruzione maggiormente problematica dell'ambito materiale all'interno del quale far ricadere il condono, ritenendolo riconducibile all' “*urbanistica*” e/o all' “*edilizia*”, considerate ambedue materie concettualmente distinguibili dal “*governo del territorio*” (materia di potestà concorrente) e, dunque, appartenenti alle competenze regionali “residuali”.

L'esatta individuazione del concetto di governo del territorio e la sua distinzione teorica dall'urbanistica e dall'edilizia costituisce tema ampiamente dibattuto. Le finalità del presente contributo non ne consentono un approfondimento, per il quale si rinvia a più specifiche analisi.

*“il governo del territorio” sia stato ridotto ad un guscio vuoto» ( punto 11.1 del Considerato in diritto)<sup>45</sup>.*

Ora, appare piuttosto evidente che il condono edilizio sia riconducibile (almeno sotto il profilo dei suoi effetti amministrativi) alla materia *“dei titoli abilitativi ad edificare”*. Sicché è ragionevole ipotizzare che la Corte – tenendo fede al recentissimo precedente citato – ritenga il condono edilizio materia di potestà legislativa concorrente.

## 6.2. *Disciplina di principio o di dettaglio?*

Ciò premesso, nei ricorsi e nelle ordinanze si assume che la disciplina statale, lungi dal limitarsi a fissare una normativa di principio, si sia spinta ad individuare profili di dettaglio, in aperto contrasto con i limiti fissati dalla Costituzione. Lo snodo problematico cruciale è, dunque, quello relativo al carattere più o meno dettagliato della disciplina statale.

L'Avvocatura punta l'attenzione sulle esigenze di carattere unitario che suggerirebbero (o, addirittura, imporrebbero) una disciplina indistinta per tutte le Regioni.

In buona sostanza – pur non affermandosi *apertis verbis* che la materia del condono edilizio rientri tra le competenze esclusive statali – si individuano una serie di fattori dotati di una non trascurabile forza “centripeta”. Il ragionamento della difesa erariale sembra sintetizzabile in due punti essenziali.

- La scelta del condono edilizio persegue finalità di equilibrio di bilancio (imposte anche dai vincoli di fonte comunitaria e, segnatamente, dal rispetto dei parametri di Maastricht) e l'individuazione degli strumenti idonei a perseguire dette finalità spetta allo Stato.

- La disciplina sul condono coinvolge profili ulteriori (oltre a quello degli effetti amministrativi ed a quello, già evidenziato, delle finalità finanziarie), intersecandosi con la materia penale (effetti estintivi dei reati), con quella civile (circolazione dei beni condonati), con la garanzia della sicurezza pubblica (frequenti connessioni del fenomeno dell'abusivismo con molteplici forme di criminalità organizzata e – sotto un profilo diverso – problemi organizzativi e di ordine pubblico relativi alla fase di predisposizione e di attuazione delle sanzioni, in particolare delle demolizioni degli immobili abusivi).

In ordine a tali “ragioni di Stato” è appena il caso di segnalare una recente ordinanza del T.A.R. Cagliari, nella quale il giudice si pronuncia preliminarmente in ordine all'applicabilità, in Sardegna, della nuova disciplina statale in materia di condono edilizio<sup>46</sup>. E, pur riconoscendo che una norma dello Statuto speciale della Regione assegna a quest'ultima potestà legislativa esclusiva in materia di “urbanistica” ed “edilizia”, ritiene che il condono edilizio attenga *“anche ad una materia che può essere definita come “finanza pubblica statale” e che nel nuovo testo dell'art. 117 Cost., come sostituito dall'art. 3 comma 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, viene indicata con l'espressione “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, e collocata tra le ipotesi di legislazione concorrente dal terzo comma del citato art. 117”*. Ed ancora che: *“il secondo comma lettera e) assegna alla legislazione esclusiva il*

<sup>45</sup> La sentenza può leggersi in *Giur. costit.*, 2004, p. 2675 ss. ed in *Foro it.*, 2004, I, c.1004 ss.

<sup>46</sup> T.A.R. Cagliari, ordinanza 9 febbraio 2004, n. 70, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com)

*sistema tributario e contabile dello Stato e la perequazione delle risorse finanziarie”.*

Per concludere poi – ed in ciò si individua un chiaro punto di contatto con la posizione assunta dall’Avvocatura dello Stato – che: *“non convince la tesi secondo cui tutte le materie hanno un riflesso finanziario, ma restano comunque definite dagli specifici interessi pubblici del settore relativo; in questo caso il significato finanziario della legge non è soltanto una conseguenza, ma la ragione ispiratrice”. (...) La scelta non è quella di sanare gli abusi accettando le conseguenze finanziarie, ma quella di procurarsi le risorse finanziarie subendo gli effetti del condono. Inoltre la sanatoria influisce in modo diretto, e specificamente regolato dalla norma in discussione, sulla fattispecie penale e sulla tutela dell’ambiente, materie entrambe appartenenti alla legislazione esclusiva dello Stato”<sup>47</sup>.*

Nei ricorsi regionali emergono con una certa chiarezza le ragioni per le quali le esigenze di “attrazione” allo Stato della disciplina del condono edilizio, richiamate dalla difesa erariale a suffragio della scelta fatta dal legislatore statale, non sarebbero da sole sufficienti a giustificare la pervasività della disciplina dettata. Le Regioni articolano – indicativamente – il ragionamento seguente

La circostanza che una determinata soluzione normativa venga adottata dallo Stato per esigenze di bilancio attiene al profilo finalistico della disciplina e non a quello contenutistico ed oggettivo. Del resto – secondo le Regioni – diversamente opinando, si potrebbe attrarre qualsiasi materia alla competenza statale, limitandosi a richiamare generiche finalità finanziarie.

Argomentazione analoga viene contrapposta alla circostanza che il governo del territorio – nella sua fase attuativa ed, eventualmente, sanzionatoria – possa richiedere l’uso di poteri di natura coercitiva ed intersecare, ad un tempo, profili inerenti la pubblica sicurezza.

Ritengono le Regioni che tali aspetti, quand’anche assumessero una qualche rilevanza in materia, non inciderebbero certo sulla natura prima del

---

<sup>47</sup> Vi è, infine, da menzionare un ulteriore passaggio dell’ordinanza citata che, pur riguardando una Regione a Statuto speciale, appare di particolare e più ampio interesse. Il giudice amministrativo, riferendosi al comma 4 dell’art. 32 (a norma del quale: *“sono in ogni caso fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale”*) assume che: *“già l’articolo 1, terzo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 conteneva identica espressione, del resto comune a molti interventi legislativi che interferiscono con materie attribuite alle competenze delle Regioni a statuto speciale. L’articolo 39, comma 21 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, che riapriva i termini del condono, prevedeva l’inapplicabilità dei precedenti commi (e, quindi, in sostanza del nuovo condono) alle regioni con autonomia speciale «se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti delle stesse»... ad esclusione di quelle relative alla misura dell’oblazione ed ai termini per il versamento di questa”*. E conclude perentoriamente: *“eppure, essendo intervenute con ritardo le leggi regionali di recepimento non è stato mai sollevato il problema della immediata applicazione della normativa statale”*.

Sul punto, una brevissima osservazione.

Il giudice sardo sembra dimenticare la sentenza della Corte costituzionale n. 418/1995, nella quale la Consulta - nel dichiarare inammissibile (per carenza di interesse) un ricorso promosso dalla Provincia autonoma di Trento proprio contro quell’art. 39, comma 21 richiamato – ha affermato: *“va, preliminarmente, osservato che l’intervenuto Presidente del Consiglio dei Ministri ha espressamente riconosciuto che la disposizione censurata (condono-sanatoria degli abusi edilizi) è applicabile nel territorio della provincia solo nel caso che quest’ultima intenda attuare in tutto o in parte, e con le modificazioni che ritenga di applicare, la disciplina della sanatoria degli abusi edilizi”* (Sentenza 21 luglio-28 luglio 1995, n. 418, in *Giur. costit.*, 1995, p. 3026). Dunque, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice amministrativo di Cagliari, la clausola di salvaguardia contenuta nella legge n. 724/94 ed oggi ripetuta nella corrispondente disposizione del comma 4 dell’art. 32 – lungi dal ricoprire un ruolo meramente simbolico – osterebbe ad un’applicazione indistinta della disciplina statale a Regioni e Province ad autonomia speciale.

condono edilizio, sì da giustificare una indiscriminata attrazione nell'area della legislazione statale. Non si possono confondere finalità ed oggetto.

In sostanza dunque – secondo le Regioni e giusta l'orientamento prevalente della Corte costituzionale sul punto – il perseguimento di un determinato obiettivo non incide *tout court* sulla natura della materia regolata e non consente, comunque, di alterare (o, addirittura, di ribaltare) l'assetto delle competenze legislative regionali.

Ed ancora, con specifico riferimento agli aspetti penalistici del condono (ed anche a quelli civilistici attinenti alla circolazione degli immobili condonati), le Regioni – lungi dal pretendere di invadere un'area di indiscutibile ed indiscussa competenza statale – ritengono teoricamente e praticamente scindibili tali aspetti da quelli amministrativi, strettamente relativi al rilascio dei titoli abilitativi e, come tali, di competenza regionale<sup>48</sup>. Per la verità l'Avvocatura, in sede di udienza, ha sottolineato non tanto il profilo dell'inammissibilità teorica o dell'impossibilità pratica di tale scissione, quanto piuttosto, quello – più concreto – dell'effetto disincentivante che tale scissione determinerebbe. In altre parole: chi presenterebbe mai una domanda di condono solo per ottenere il “perdono” penale, accettando ad un tempo di subire eventuali sanzioni amministrative previste a livello regionale (prima tra tutte, per esempio, la demolizione dell'immobile abusivo)? Si tratta, certamente, di un aspetto problematico non indifferente ma – c'è da chiedersi – fino a che punto una valutazione relativa ai possibili profili applicativi possa “costituzionalmente” giustificare un'invasione di competenze che, per ipotesi, siano formalmente attribuite alle Regioni.

In ogni caso, a parere delle Regioni, anche la eventuale sussistenza di ragioni “unitarie” non autorizzerebbe lo Stato a dettare una normativa di dettaglio. E – a parte ogni valutazione “di merito” sul contenuto delle scelte della legge statale – sarebbe evidente che la disciplina impugnata contenga una normativa di tal genere.

Segnatamente, a dispetto delle ben auguranti indicazioni contenute nei primi commi dell'art. 32<sup>49</sup>, lo spazio effettivamente lasciato alla autonomia regionale sembra ridursi alla “attuazione della normativa di minore impatto” (comma 26) ed alla possibilità di “prevedere un incremento dell'oblazione”, ma solo nella misura del 10%<sup>50</sup>. Per il resto, la disciplina statale sarebbe puntuale ed esaustiva, contemplando espressamente i limiti di volumetria (comma 25), le tipologie di illecito (comma 26), le ipotesi di reclusione (comma 27), la disciplina dei termini (comma 28), l'influenza di fattispecie penali sulla sanatoria (commi 29 e 30), i rapporti con i terzi (comma 31), i termini per la proposizione dell'istanza (comma 32), la documentazione da allegare (comma 35), l'ipotesi di silenzio-assenso (comma 37), l'oblazione da corrispondere (comma 38 e allegato 1)<sup>51</sup>.

Tale conclusione – sottolineata con pari decisione anche dai giudici remittenti – viene suffragata da un ulteriore rilievo, ancora una volta fondato sulla giurisprudenza costituzionale precedente in materia di condono, e felicemente sintetizzato da un pungente passo delle ordinanze (gemelle) rese

---

<sup>48</sup> Cfr. ricorso Regione Friuli-Venezia Giulia n. 89/2003, cit., p. 169.

<sup>49</sup> “La normativa è disposta (...) fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio” (comma 2); “le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali” (comma 3); “sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano” (comma 4).

<sup>50</sup> Ricorso Regione Campania n. 76/03, cit., p. 29.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

dal T.A.R. Piemonte (10 dicembre 2003): “*l’art. 32 in esame non contiene, tuttavia, principi fondamentali, ma disposizioni che minutamente stabiliscono termini, modalità e limiti della sanatoria degli abusi edilizia, oltre a disporre la condonabilità (evidentemente, in via di eccezione) degli stessi: contiene, cioè, disposizioni eccezionali che per definizione sono l’antitesi dei principi generali*”<sup>52</sup>. In termini sostanzialmente analoghi, e con pari incisività, manifesta i propri dubbi il g.i.p. del Tribunale di Verona nelle ordinanze di rimessione del 5 dicembre 2003: “*Un’eccezione non può quindi risolversi in un principio*”<sup>53</sup>.

L’idea di una profonda ed insuperabile incompatibilità tra eccezionalità della disciplina e qualificazione della stessa come norma di principio attraversa anche i ricorsi delle Regioni<sup>54</sup>.

I ricorrenti ragionano in questi termini: se una norma è stata considerata non in contrasto con la Costituzione in quanto dotata di carattere di eccezionalità, la riproposizione della stessa – come si è ampiamente argomentato *supra* – facendo venir meno tale carattere, ne dovrebbe comportare l’illegittimità. Se, viceversa, la si volesse ancora considerare norma eccezionale, ciò osterebbe alla sua qualificazione in termini di norma di principio, rendendola, per ciò solo, invasiva delle competenze regionali.

Tanto più se si considera l’orientamento della Consulta in materia norme di principio, definite (al di là di ogni qualificazione da parte del legislatore) come quelle “*espressive di scelte politico legislative fondamentali o, quantomeno, di criteri o di modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l’esercizio del potere legislativo regionale*”<sup>55</sup>. Tutto il contrario, secondo le Regioni, di quanto si trova nella disciplina statale sul condono edilizio: minuziosa, dettagliata, autoapplicativa e direttamente operativa nei confronti dei privati, si da privare le Regioni del potere costituzionalmente garantito di disciplinare la materia<sup>56</sup>.

Sul punto, per la verità, la posizione della difesa erariale non appare chiarissima.

Da un lato, infatti, sembra ammettere (e giustificare in nome delle esigenze “unitarie” sopra richiamate) la natura dettagliata ed autoapplicativa della disciplina statale. E, anche in sede di udienza, l’Avvocatura ha coerentemente ribadito la funzione esclusivamente “attuativa” della potestà legislativa regionale (concorrente)<sup>57</sup>.

Dall’altro, tenta di dimostrare che la disciplina statale lascerebbe comunque spazi non indifferenti di autonomia legislativa ed amministrativa a Regioni ed enti locali, come proverebbero le leggi regionali varate tanto da Regioni ordinarie (Puglia e Liguria), quanto da Regioni a Statuto speciale

---

<sup>52</sup> Cfr., per tutte, T.A.R. per il Piemonte, ordinanza n. 104/2003, cit., p. 168.

<sup>53</sup> Cfr., per tutte, G.i.p. del Tribunale di Verona, ordinanza n. 246/2003, cit., p. 114.

<sup>54</sup> Cfr., per tutti, il ricorso Regione Toscana n. 82/2003, cit., p. 65: “*un istituto che per essere valutato compatibile con la Costituzione deve essere eccezionale e straordinario non può costituire un principio fondamentale dell’ordinamento e della materia, idoneo ex art. 117 Cost., a vincolare il legislatore regionale*”. Analogamente il ricorso n. 90/2003 della Regione Basilicata, cit., p. 179: “*un’eccezione non può quindi risolversi in un principio*”.

<sup>55</sup> Corte cost., sent. 10-18 febbraio 1988, n. 177 (punto 2.3.1 del *Considerato in diritto*), in *Giur. costit.*, 1988, p. 196.

<sup>56</sup> Cfr. ricorso Regione Marche n. 81/2003, cit., p. 60 e ricorso Regione Toscana n. 82/2003, cit., p. 64.

<sup>57</sup> Confermata – a suo dire – dal dato testuale del secondo comma dell’art. 127 Cost., che parla di “*sfere di competenza*” delle Regioni. Il che sarebbe indicativo del carattere limitato e “concluso” delle stesse.

(Sardegna, Valle da Aosta e Sicilia)<sup>58</sup> nel rispetto dei limiti fissati dalla disciplina statale.

### 6.3. Conclusioni

Spetterà ovviamente alla Corte valutare se quest'ultima possa o meno qualificarsi come semplice disciplina di principio e possa perciò ritenersi compatibile con l'art. 117 Cost., così come il giudice delle leggi dovrà sciogliere l'intricato nodo della ragionevolezza delle misure adottate.

Quel che però appare innegabile è che identificare la potestà legislativa regionale concorrente con una attività meramente attuativa di norme statali eterodeterminate, ridurrebbe l'esercizio di una competenza legislativa ad una funzione sostanzialmente amministrativa.

Non a caso molte Regioni manifestano nei rispettivi ricorsi un notevole disagio nei confronti dell'intervento statale in materia di condono edilizio, anche in considerazione degli effetti "indiretti" che esso comporterebbe su attività di sicura competenza regionale e comunale: prima fra tutte, quella relativa alla pianificazione urbanistica che, applicando una disciplina statale dettagliata, finirebbe ridotta ad un guscio vuoto<sup>59</sup>. Per tale motivo, in molti ricorsi regionali si afferma, con preoccupazione, che la disciplina statale del condono vanifica interi piani regolatori.

Tanto più che la legge statale è stata adottata senza alcuna forma di consultazione o di confronto con le Regioni ed enti locali ed in particolare senza il "passaggio" previsto dall'art. 2, comma 3 del d.lgs. n. 281/1997, a norma del quale "*la Conferenza Stato-regioni è obbligatoriamente 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 (...)*".

È indubbio che la scelta di aver unilateralmente dettato una disciplina monolitica, dettagliata ed autoapplicativa, che ben poco spazio lascia alle autonomie regionali e locali, non sembra complessivamente ben conciliarsi con il nuovo assetto costituzionale delineato dalla riforma del titolo V.

Si fa un bel dire della portata rivoluzionaria del nuovo art. 114 che equiparerebbe Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni allo Stato, come elementi costitutivi della Repubblica. Ma se, con legge statale si vanificano gli sforzi compiuti da Regioni ed enti locali per razionalizzare l'assetto del territorio e per contrastare pericolosi fenomeni di illegalità

---

<sup>58</sup> Deve precisarsi che la Sicilia non ha approvato una legge regionale ma si è limitata, attraverso la circolare 10 febbraio 2004, n.1 dell'Assessore regionale Territorio ed Ambiente, a confermare l'applicabilità della disciplina statale in materia di condono edilizio al territorio della Regione. Successivamente, la circolare 5 marzo 2004, n. 3, ribadendo la precedente, ha provveduto a risolvere alcuni dubbi interpretativi relativi al comma 25 dell'art. 32 della legge 24 novembre 2003, n. 326, fornendone un'interpretazione estensiva.

Puglia e Liguria hanno invece parzialmente ridotto la portata del condono statale: la prima anticipando il termine per la presentazione della domanda e per il pagamento della prima rata dell'oblazione e degli oneri concessori dal 31 marzo (poi prorogato al 31 luglio) al 31 gennaio; la seconda aumentando i costi per ottenere il condono e limitando le volumetrie sanabili. Per ulteriori particolari relativi alla legge della Puglia cfr. S. MUSOLINO, *op. ult. cit.*, p. 692-693.

<sup>59</sup> Tale profilo si trova particolarmente evidenziato nei ricorsi della Campania e della Toscana. Segnatamente in quest'ultimo si legge: "*Il condono edilizio rende inevitabile apportare le varianti agli strumenti urbanistici e così la Regione e gli enti locali sono costretti a subire, anziché governare, le destinazioni urbanistiche del territorio in base agli abusi realizzati e sanati dal legislatore statale con norma non più ragionevole, perché ormai vige una diversa normativa urbanistica certa che non ammette deroghe.*"

diffusa, in nome di generiche esigenze di “regolamentazione unitaria”, si mortifica uno dei principi cardine del nostro assetto costituzionale.

Ed è ben vero che la Corte costituzionale nella nota pronuncia 8 luglio 2003, n. 274 ha tenuto a precisare che: “(...) *nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell’ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all’art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un’istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento di tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento*” ( punto 2.1 del *Considerato in diritto*)<sup>60</sup>.

Ma, sul punto, l’illuminante commento di Antonio Ruggeri: “(...) *L’unica unità che lo Stato (per la sua sola parte...) è chiamato a tutelare e, ancora prima, a ricostruire e rigenerare sin dalle sue fondamenta giorno dopo giorno con i suoi atti e, in genere, la sua attività, è l’unità che dinamicamente si persegue e realizza attraverso la valorizzazione dell’autonomia, non già a discapito e con l’insensato sacrificio di questa (...)*”<sup>61</sup>.

Mi sembra possa “ragionevolmente” dubitarsi che le soluzioni statali adottate in materia di condono edilizio si siano fatte “paladine” di un obiettivo di unità nel rispetto e nella valorizzazione dell’autonomia.

---

<sup>60</sup> Sentenza 8 luglio 2003, n. 274, in *Giur. costit.*, 2003, p. 2238 ss. con le osservazioni di A. ANZON, G. GEMMA e R. DICKMANN, *ibidem*, p. 2256 ss.

<sup>61</sup> A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l’oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e ... e non dice* (nota a Corte cost. n. 274/2003), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)