

Ricercatore di Diritto Amministrativo nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre.

IL TERZO CONDONO EDILIZIO NELL'“INTERPRETAZIONE” DEL LEGISLATORE REGIONALE

di Francesca Di Lascio

Le leggi regionali che attuano il disposto di cui all'art. 32 del d.l. n. 269/03 (come modificato dalla legge di conversione n. 326/03) modulano con assetti anche molto diversi da Regione a Regione gli elementi introdotti dalla disciplina statale in tema di condono edilizio. In generale, tuttavia, si dispone un assetto più restrittivo di quello contenuto nel predetto decreto legge, pur rimanendo fermo il limite imposto dalla vigenza dei parametri statali relativamente agli effetti penali nell'estinzione dei reati di abusivismo.

Il quadro di riferimento

Il d.l. n. 269/03, recante norme in tema di c.d. “terzo condono edilizio”, ha introdotto una disciplina molto complessa, in merito alla quale è sorto un acceso dibattito tra Stato e regioni per la definizione delle competenze legislative e amministrative di cui al vigente Titolo V della Costituzione.

Uno dei maggiori profili di discussione è dato dall'obbligo posto in capo ai comuni, ordinariamente responsabili della maggior parte dei poteri di pianificazione e di gestione urbanistica, di rilasciare i titoli abilitativi, anche nel caso in cui si tratti di opere contrastanti con gli atti di pianificazione territoriale già adottati¹. Ciò, infatti, produce notevoli conseguenze in termini di recupero urbanistico degli immobili abusivi oggetto di condono nonché in relazione ai costi di urbanizzazione, entrambi ricadenti sulle amministrazioni deputate alla cura del territorio direttamente interessato dalla sanatoria².

In secondo luogo, il condono edilizio è materia, per sua natura, estremamente tecnica. Questo carattere, posto a giustificazione della macchinosa formulazione di talune disposizioni contenute nella versione originaria d.l. n. 269/03, ha reso necessari, prima, alcuni emendamenti ad opera della legge di conversione (l. n. 326/03) e, poi, successivi interventi della Corte Costituzionale finalizzati al chiarimento dei reiterati dubbi interpretativi³.

¹ Quanto alle modalità di esercizio del potere descritto, l'art. 35 della l. n. 47/85 stabilisce che, nel caso in cui non vi siano motivi ostativi, il titolo abilitativo è rilasciato dal Comune interessato. La disposizione è stata poi integrata dall'art. 32, co.37, del d.l. n. 269/03, secondo cui il decorso di 24 mesi dalla consegna della documentazione senza adozione da parte dell'amministrazione di un provvedimento negativo, rappresenta un'ipotesi di silenzio-assenso equivalente al rilascio del predetto titolo in sanatoria.

² Le problematiche connesse al “rapporto della costruzione col territorio che la ospita” sono ampiamente argomentate da V. Mazzarelli, *L'affidabilità del condono edilizio*, in *Questa Rivista*, 2004, 2, pag. 129.

³ Ci si riferisce alle sentenze nn. 196/04, 198/04, 199/04, 70/05, 71/05 ed alle ordinanze n. 197/04 e n. 96/05, integralmente consultabili su www.cortecostituzionale.it. Per un'analisi dettagliata della giurisprudenza costituzionale in tema di condono edilizio vedi S.Duranti, *Vecchio e nuovo condono alla luce della giurisprudenza costituzionale*, nella rivista telematica *Federalismi.it* (reperibile all'indirizzo www.federalismi.it), 2004, 4, pag. 6 e ss.

In terzo luogo, al pari di quanto avvenuto per altri ambiti materiali, il condono edilizio persegue finalità che non sono riconducibili ad una sola delle competenze legislative indicate dall'art. 117, co.2 e 3, della Costituzione, ma ne attraversa diverse: il governo del territorio, *in primis*, ma anche l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'ordinamento penale nonché la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Proprio questo carattere trasversale del condono edilizio ha reso ancora più complessa la puntuale definizione dei contorni delle funzioni di spettanza statale rispetto a quelle di spettanza regionale, spingendo i soggetti istituzionali coinvolti a proporre reciproche e ripetute impugnative degli atti legislativi adottati nell'esercizio delle proprie presunte competenze.

Ultima, ma certamente non meno importante, è la questione relativa alla motivazione di tipo economico che ha condotto all'introduzione di un terzo condono edilizio da parte statale.

Lo Stato ha, infatti, ritenuto di inquadrare la sanatoria di cui si discute nell'ambito della complessiva manovra di finanza pubblica, evidenziando anche il collegamento tra questa ed il rispetto del patto di stabilità interno. L'interesse agli introiti straordinari derivanti dalle oblazioni versate è stato, quindi, considerato prevalente rispetto alle esigenze regionali, con evidenti riflessi sulle modalità di definizione delle competenze legislative ed amministrative. In quest'ottica le disposizioni regionali volte a sottrarre numerose fattispecie al pagamento dell'oblazione prevista sono state ritenute suscettibili di violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, in quanto giudicate d'ostacolo alla predetta manovra finanziaria⁴.

È in questo contesto che possono essere esaminati i profili più rilevanti delle leggi regionali emanate in materia di condono edilizio, con la precisazione che i provvedimenti in vigore sono quelli adottati in attuazione di quanto disposto dal d.l. n. 269/03, come risultante a seguito della sentenza n. 196/04 della Corte Costituzionale, e nel rispetto di quanto prescritto dall'art. 5 del d.l. n. 168/04 (convertito nella l. n. 191/04)⁵.

La predetta sentenza che, si ricorda, ha accolto i ricorsi regionali proposti avverso molteplici disposizioni dell'art. 32 del d.l. n. 269/03, ritenute invasive della competenza concorrente in tema di governo del territorio, ha avuto un ruolo fondamentale nella definizione dell'attuale assetto delle competenze tra Stato e regioni e, quindi, nella formulazione delle vigenti leggi regionali⁶.

⁴ Questo motivo ricorre in pressoché tutte le ultime impugnative dello Stato avverso le leggi regionali adottate a seguito della sentenza n. 196/04, su cui *infra*. In proposito, si ricorda l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 196/04, laddove è stata ritenuta infondata la questione di illegittimità del condono per violazione dell'art. 119 Cost., in considerazione del fatto che *"all'evidente interesse dello Stato agli introiti straordinari derivanti dall'oblazione...corrispondono...quattro diverse forme di possibile incremento delle finanze locali"* e, inoltre, *"l'attribuzione al legislatore regionale del potere di specificare la disciplina del condono sul piano amministrativo...potrà far considerare in questa legislazione regionale i profili attinenti alle conseguenze del condono sulle finanze comunali"*.

⁵ Pubblicato in G.U. 12 luglio 2004, n. 161, supplemento ordinario n. 122.

⁶ Si tratta, in particolare, dei seguenti ricorsi: Regione Basilicata, ricorso n. 90/2003, in G.U. n. 3 del 21 gennaio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Campania, ricorsi nn. 76/2003 in G.U. n. 47 del 26 novembre 2003, 1^a Serie speciale, e 14/2004 in G.U. n. 7 del 18 febbraio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Emilia-Romagna, ricorsi nn. 83/2003, in G.U. n. 52 del 31 dicembre 2003, 1^a Serie speciale, e 13/2004, in G.U. n. 7 del 18 febbraio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Friuli-Venezia Giulia, ricorsi nn. 89/2003, in G.U. n. 3 del 21 gennaio 2004, 1^a Serie

In proposito, si segnala che, tra i motivi posti a sostegno delle doglianze presentate dalle Regioni, un ruolo di rilievo è stato riconosciuto ad alcuni dei principi già sanciti dalla Corte Costituzionale in occasione di pregresse decisioni assunte in materia di condono edilizio. Ci si riferisce, in particolare, all'orientamento secondo cui, se una determinata "misura di clemenza" (quale è appunto la sanatoria degli abusi edilizi), è giudicata legittima a condizione che sia eccezionale e nella misura in cui presenti con evidenza il carattere della straordinarietà, allora la sua reiterazione nel tempo ne determina una piena illegittimità⁷.

Un secondo profilo di doglianza dei primi ricorsi regionali atteneva, invece, al riparto di competenze nella materia "governo del territorio". In merito a questo aspetto la sentenza n. 196/04 è riuscita in quello che è stato definito come l'"*equilibrismo*" di conservare allo Stato la possibilità di introdurre un nuovo condono edilizio, pur giustificando la sanatoria alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento normativo⁸.

Più specificamente, la Corte ha ritenuto che l'introduzione del d.P.R. n. 380/01 (nuovo Testo Unico sull'Edilizia) abbia rappresentato il momento di passaggio ad un nuovo e più efficiente sistema di controllo nella funzione di governo del territorio e, in tal senso, ha legittimato il terzo condono,

speciale, e 12/2004, in G.U. n. 7 del 18 febbraio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Lazio, ricorso n. 6/2004, in G.U. n. 6 dell'11 febbraio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Marche, ricorsi nn. 81/2003, in G.U. n. 50 del 17 dicembre 2003, 1^a Serie speciale; e 8/2004, in G.U. n. 6 dell'11 febbraio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Toscana, ricorsi nn. 82/2003, in G.U. n. 51 del 24 dicembre 2003, 1^a Serie speciale, e 10/2004, in G.U. n. 7 del 18 febbraio 2004, 1^a Serie speciale; Regione Umbria, ricorsi nn. 87/2003, in G.U. n. 2 del 14 gennaio 2004, 1^a Serie speciale, e 11/2004, in G.U. n. 7 del 18 febbraio 2004, 1^a Serie speciale. Per i contenuti della sentenza n. 196/04 vedi meglio *infra*.

⁷ Le regioni hanno altresì sostenuto che, anche a voler ammettere la ripetibilità del condono nel tempo, occorre valutare se, nel momento storico in cui ciò avviene, ricorrono effettivamente i discussi presupposti di straordinarietà ed eccezionalità, che soli giustificano l'utilizzo di una misura per sua natura contingente. In proposito, vedi la sentenza 28 luglio 1995, n. 416, della Corte Costituzionale, in G.cost., 1995, pag. 3004 e ss., con cui la Consulta, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle pregresse misure di sanatoria, pur respingendo i dubbi di costituzionalità sottoposti nei riguardi, prima, della l. n. 47/85 e, poi, della l. n. 724/94, aveva ammonito che la soluzione del condono, di per sé contingente ed eccezionale e, quindi, irripetibile "*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*". Vedi, tra le altre decisioni assunte in materia dalla Corte Costituzionale, la sentenza 31 marzo 1988, n. 369, in G.cost., 1988, pag. 1559 e ss.; la sentenza 12 settembre 1995, n. 427, in G.cost. 1995, pag. 3331 e ss.; la sentenza 18 luglio 1996, n. 256, in G.cost., 1996, n. 2297 e ss.; nonché le ordinanze 6 maggio 2002, n. 174; 21 febbraio 2001, n. 45; 9 dicembre 1996, n. 395, massime su www.cortecostituzionale.it. Per un commento, vedi S.Duranti, *Vecchio e nuovo condono alla luce della giurisprudenza costituzionale*, cit.

⁸ G.A. Inzaghi, *La sanatoria edilizia: limiti e modalità applicative*, in I.P., 2004, 3, pag. 132 e ss. In senso più critico, V.Mazzarelli, *Il condono edilizio da eccezione a norma*, in Questa Rivista, 2004, 9, pag. 988, secondo cui "*La pronuncia della Corte...ha chiuso la partita senza scontentare nessuno, consentendo di gridar vittoria sia ai fautori della legittimità del condono che agli oppositori; ma anche...senza accontentare nessuno*". Per un commento alla sentenza n. 196/04, sia consentito, altresì, rinviare a F. Di Lascio, *Leggi regionali e terzo condono edilizio: la Corte interviene nuovamente a definire i limiti della potestà concorrente*, in Rassegna sull'attuazione della riforma delle autonomie, 2004, 2, (allegato a "Le Province"), a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", Luiss, Roma.

interpretandolo quale ultima misura di clemenza volta a sanare, in via definitiva, le irregolarità pregresse. Questa legittimità sarebbe rafforzata anche dal carattere di disciplina temporanea ed eccezionale del condono rispetto all'istituto di carattere generale e permanente del "permesso di costruire in sanatoria", di cui agli artt. 36 e 45 del predetto Testo Unico.

Posta questa premessa, la Consulta ha accolto le richieste delle regioni, ritenendo che l'art. 32 del d.l. n. 269/03 riservasse alle stesse ambiti d'intervento assai ristretti in violazione dell'assetto delineato dal vigente art. 117, co.3, della Costituzione. In conseguenza di ciò, è stata imposta la revisione delle disposizioni giudicate incostituzionali, poi avvenuta ad opera del citato d.l. n. 168/04⁹.

D'altro canto, si deve considerare che alcuni dei provvedimenti regionali tutt'ora in vigore sono stati adottati proprio in ragione delle censure operate dalla Corte Costituzionale sulle leggi emanate direttamente a seguito dell'adozione del d.l. n. 269/03. In risposta ai ricorsi presentati dallo Stato, infatti, la sentenza n. 198/04 ha dichiarato l'illegittimità delle leggi regionali n. 1/04 dell'Emilia Romagna, n. 29/03 delle Marche, n. 22/03 del Friuli Venezia Giulia e n. 55/03 della Toscana, mentre con la sentenza 28 giugno 2004, n. 199 è stata censurata la delibera n. 2827/03 della Regione Campania¹⁰.

A quanto detto, si aggiungono i ricorsi statali che, non essendo stati accolti dalla Suprema Consulta, non hanno prodotto conseguenze sulla vigenza delle discipline regionali. È il caso del giudizio riguardante alcuni articoli della legge della Regione Umbria 18 febbraio 2004, n. 1, oggetto dell'ordinanza n. 416/04, con cui è stata dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità proposte in riferimento agli artt. 51 e 134 della Costituzione, rilevandosi, al contempo, la cessazione della

⁹ Sulla base di questi assunti, la Corte ha dichiarato incostituzionali tutte le disposizioni dell'art. 32 che limitano la potestà legislativa regionale mediante la definizione di norme di dettaglio, ribadendo altresì che *"il necessario riconoscimento del ruolo legislativo delle regioni nella attuazione della legislazione sul condono edilizio straordinario esige...che il legislatore nazionale provveda alla rapida fissazione di un termine, che dovrà essere congruo perché le regioni e le province autonome possano determinare tutte le specificazioni cui sono chiamate dall'art. 32 – quale risultante dalla presente sentenza – sulla base del dettato costituzionale e dei rispettivi statuti speciali"*. Più specificamente, la sentenza n. 196/04 ha censurato l'art. 32, nella sua interezza laddove non prevede che la legge regionale di cui al co. 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi con legge statale, ed in alcune parti dei commi 14, 25, 26, 33, 37, 38, 49 *ter* ed dell'Allegato 1, laddove viene indicata la misura dell'anticipazione degli oneri accessori e le relative modalità di versamento. La decisione in commento ha, altresì, previsto l'adozione di una legge statale finalizzata a ridefinire i termini di presentazione dell'istanza di condono, facendo salve le domande già presentate.

¹⁰ I provvedimenti regionali censurati dalla Corte Costituzionale sono, per esteso, la legge della Regione Emilia-Romagna 16 gennaio 2004, n. 1 "Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio", in BUR 16 gennaio 2004, n. 8; la legge della Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29 "Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale", in BUR 30 dicembre 2003, n. 122; la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22 "Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive", in BUR 24 dicembre 2003, n. 52; la legge della Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 "Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza dei titoli abitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della Regione Toscana", in BUR 10 dicembre 2003, n. 44. Tutte le disposizioni dichiarate incostituzionali erano volte ad impedire, con diverse modalità, l'applicazione della sanatoria di cui al d.l. n. 269/03 nei rispettivi territori regionali. Le decisioni richiamate sono disponibili su www.cortecostituzionale.it.

materia del contendere in ordine ad ulteriori questioni sollevate con riferimento alla medesima norma.

Secondo la Corte, infatti, l'espreso riconoscimento di un ampio potere normativo regionale in tema di condono edilizio, cui fanno eccezione i soli profili attinenti all'ordinamento penale ed alla definizione dei principi generali di spettanza statale, è di per sé sufficiente a ritenere cessati i motivi del contendere. Questo assetto è stato, d'altro canto, riconosciuto con la sentenza n. 196/04 e, poi, confermato dal legislatore con la nuova versione del d.l. n. 269/03.

Le recenti sentenze nn. 70/05 e 71/05 hanno, invece, disatteso le aspettative di alcune regioni.

Nel primo caso, infatti, la Regione Marche ha impugnato la l. n. 350/03 (legge finanziaria 2004) nella parte in cui ha modificato l'art. 32, co.27, del d.l. 269/03 prevedendo l'esclusione dalla sanatoria edilizia, oltre che delle opere realizzate nei porti e in aree appartenenti al demanio marittimo, anche di quelle insistenti su aree di demanio lacuale e fluviale nonché su terreni gravati da uso civico. Secondo la ricorrente, la disciplina di dettaglio così introdotta sarebbe risultata lesiva della potestà concorrente in tema di governo del territorio.

Il ricorso è stato respinto in considerazione del fatto che solo al legislatore statale compete la definizione della portata massima del condono edilizio, intendendo con ciò solo la facoltà di disporre discrezionalmente circa l'estinzione del reato o della pena nonché circa la relativa improcedibilità. La Corte, infatti, non ha ritenuto legittimo il riconoscimento in capo alle regioni del potere di modificare i limiti massimi fissati dalle norme statali¹¹.

In tal senso, spetta alla legge dello Stato la definizione delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, l'indicazione del limite massimo delle volumetrie ammissibili nonché la fissazione del termine ultimo di realizzazione delle opere condonabili¹².

Anche nella sentenza n. 71/05 è la l. n. 350/03 ad essere impugnata, sia pure sotto profili differenti. La Regione Emilia-Romagna ha, infatti, lamentato che detta norma, abrogando alcune disposizioni del d.l. n. 269/03, ha fatto venir meno le risorse destinate alle regioni a fini di riqualificazione dei nuclei interessati da abusivismo ed all'attivazione del previsto programma nazionale di interventi in aree allo stesso modo degradate.

La Corte ha esaminato la questione alla luce del quadro normativo come derivante dalla sentenza n. 196/04 ed ha dichiarato la sopravvenuta carenza di interesse della ricorrente. Questo orientamento si fonda sulla considerazione che l'espreso riconoscimento alle regioni del potere di determinare tipologie ed entità degli abusi condonabili, permetta di fronteggiare i maggiori costi sostenuti dai comuni nell'esercizio delle proprie competenze amministrative connesse al condono edilizio¹³.

¹¹ Sotto questo profilo infatti, assume rilievo e si pone quale limite indefettibile la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, co.2, lett. l, della Costituzione.

¹² Diversa è la questione della possibilità per le regioni di fissare limiti inferiori a quelli determinati dalla legge statale, espressamente riconosciuta dalla sentenza n. 196/04 e confermata dal d.l. n. 168/04. Su questo vedi *infra*.

¹³ L'art.32 del d.l. n. 269/03, nella sua versione vigente, prevede, infatti, che le leggi regionali attuative della disciplina statale possano incrementare del 10% la misura dell'oblazione e del 100% quella degli oneri di concessione, nell'ottica di facilitare la copertura dei costi di urbanizzazione successivi alla sanatoria nonché i necessari interventi di riqualificazione. La

Infine, con l'ordinanza n. 96/05, la suprema Corte, al pari di quanto già operato con la precedente ordinanza n. 197/04, ha imposto la restituzione degli atti al giudice *a quo* per *ius superveniens*. Il d.l. n. 168/04 (convertito con modificazioni nella l. n. 191/04), il cui art. 5 ha dato esecuzione alla sentenza n. 196/04, ha, infatti, introdotto molteplici modifiche significative alla norma impugnata, di spessore tale da richiedere un nuovo esame delle questioni proposte e della loro rilevanza.

Le leggi regionali adottate in attuazione della sentenza n. 196/04: profili generali

La sentenza n. 196/04 ha certamente avuto un ruolo fondamentale nel fornire un impulso unitario alla produzione legislativa regionale in tema di condono edilizio.

Questa decisione ha, infatti, fornito un significativo chiarimento in merito alla collocazione della materia nell'ambito del governo del territorio, valorizzando in tal modo il ruolo delle Regioni e ribadendo espressamente la portata della relativa potestà concorrente¹⁴.

Successivamente, in attuazione di quanto disposto dalla Corte Costituzionale, è intervenuto, come si è detto, il d.l. n. 168/04.

L'art. 5 del predetto decreto ha, tra l'altro, indicato un nuovo e congruo termine per l'adozione delle leggi regionali deputate ad applicare il condono nazionale nel territorio di rispettiva competenza, definendone i limiti le modalità procedurali. La scadenza inizialmente fissata dall'art. 32 del d.l. n. 269/03 era, infatti, stata sanzionata dalla Suprema Consulta per la sua brevità, giudicata di ostacolo al "*necessario riconoscimento del ruolo legislativo delle regioni nella attuazione della legislazione sul condono edilizio straordinario*", il quale "*esige... che il legislatore nazionale provveda alla rapida fissazione di un termine, che dovrà essere congruo perché le regioni e le province autonome possano determinare tutte le specificazioni cui sono chiamate dall'art. 32... sulla base del dettato costituzionale e dei rispettivi statuti speciali*"¹⁵.

La *ratio* sottostante all'orientamento riportato si è rivelata, in effetti, opportuna sotto il profilo dell'efficacia poiché, alla scadenza del termine prescritto dal d.l. n. 168/04, risultavano emanate diciannove leggi regionali, volte alla regolazione *ex novo* del condono oppure all'integrazione e/o modificazione di norme preesistenti nella medesima materia¹⁶.

ratio del legislatore statale nel riconoscere alle amministrazioni regionali i poteri indicati è, evidentemente, quella di consentire alle stesse di valutare a priori le conseguenze del condono sulle proprie finanze come su quelle locali, così da modulare l'ampiezza della sanatoria in ragione delle effettive necessità.

¹⁴ In verità, il primo rilevante effetto prodotto dalla sentenza n. 196/04 è stato il "congelamento" della normativa sul condono edilizio. Come si è detto, infatti, la Corte ha subordinato la possibilità di presentare nuove istanze di sanatoria ai sensi dell'art. 32 del d.l. n. 269/03 all'adozione di una legge statale che, in ossequio ai rilievi operati dalla Consulta, avrebbe dovuto consentire alle regioni il pieno esercizio delle proprie potestà legislative.

¹⁵ Vedi sentenza n. 196/04. In particolare, mentre il censurato art. 32, co. 26, del d.l. n. 269/03 aveva previsto che i provvedimenti regionali potessero essere emanati entro sessanta giorni a far data dalla propria entrata in vigore, il d.l. n. 168/04 ha disposto che la legge regionale in questione potesse essere emanata entro quattro mesi a far data dall'entrata in vigore del decreto in questione, ovvero entro il 12 novembre 2004.

¹⁶ Si tratta dei seguenti provvedimenti: legge Regione Puglia, 23 dicembre 2003, n. 28, in BUR 29 dicembre 2003 n. 152; legge Regione Valle d'Aosta, 5 febbraio 2004, n. 1, in BUR 24 febbraio 2004, n. 8; legge Regione Sardegna 26 febbraio 2004, n. 4, in BUR 28 febbraio

Solamente in due casi (Calabria ed Abruzzo), le regioni non hanno provveduto a dettare una disciplina integrativa delle disposizioni statali.

In merito, si ricorda che l'art. 32, co.2, del d.l. n. 269/03 ha precisato come la normativa dello Stato in tema di condono dovesse essere 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. n. 380/01), in conformità al Titolo V della Costituzione e fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio.

Pertanto, nelle regioni in cui non è stata emanata alcuna legge di recepimento del d.l. n. 269/03 oppure sono stati disciplinati solo alcuni dei profili che la Corte Costituzionale ha "riconosciuto" alla potestà concorrente, dovrebbero trovare integrale o parziale applicazione le previsioni fissate dalla legge statale, in applicazione dei principi di cedevolezza e di continuità.

Questa affermazione trova supporto nell'orientamento espresso dalla stessa Corte, che ha evidenziato come la particolare struttura del condono edilizio straordinario di cui al predetto decreto legge presupponga *"un'accentuata integrazione fra il legislatore statale ed i legislatori regionali"* e, pertanto, *"l'adozione della legislazione da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale; nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo in materia nel termine massimo prescritto, a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un'ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti fra Regioni e Stato, non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003, così come convertito in legge dalla legge n. 326 del 2003 (fatti salvi i nuovi termini per gli interessati)"*¹⁷.

Tornando all'esame dei provvedimenti regionali sopravvenuti al d.l. n. 168/04, si segnala come gli stessi abbiano interpretato in modo anche molto differente i parametri che il d.l. n. 269/03 ha rimesso alla potestà normativa

2004, n. 7; legge Provincia Autonoma di Trento 8 marzo 2004, n. 3, in BU Regione Trentino –Alto Adige 9 marzo 2004 n. 10 supplemento n. 1; legge Regione Liguria 24 settembre 2004, n. 17, in BUR 29 settembre 2004, n. 8; legge Provincia Autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 6, in BU Regione Trentino – Alto Adige 2 novembre 2004, n. 44; legge Regione Toscana 20 ottobre 2004, n. 53, in BUR 27 ottobre 2004, n. 40; legge Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23, in BUR 22 ottobre 2004, n. 143; legge Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23, in BUR 4 novembre 2004, n. 116; legge Regione Friuli-Venezia Giulia 29 ottobre 2004, n. 26, in BUR 3 novembre 2004, n. 44, supplemento straordinario del 4 novembre 2004, n. 19; legge Regione Sicilia, 3 novembre 2004, n. 15, in GURS 11 novembre 2004, n. 47; legge Regione Puglia, 3 novembre 2004, n. 19, in BUR 5 novembre 2004, n. 133; legge Regione Umbria 3 novembre 2004, n. 21, in BUR straordinario 8 novembre 2004, n. 47; legge Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31, in BUR 5 novembre 2004, n. 45, supplemento ordinario n. 1; legge Regione Veneto 5 novembre 2004, n. 21 in BUR 9 novembre 2004, n. 113; legge Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 in BUR 10 novembre 2004, n. 31, supplemento ordinario n. 5; legge Regione Basilicata 10 novembre 2004, n. 18, in BUR 12 novembre 2004, n. 82; legge Regione Piemonte 10 novembre 2004, n. 33, in BUR 11 novembre 2004, n. 45, supplemento ordinario n. 2; legge Regione Molise 11 novembre 2004, n. 25, in BUR 11 novembre 2004, n. 23; legge Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10, in BUR 18 novembre 2004, n. 56.

¹⁷ Vedi Corte Costituzionale, sentenza 28 giugno 2004, n. 196, in www.cortecostituzionale.it. Ribadisce l'importanza del principio di leale collaborazione nel rinnovato assetto in tema di condono edilizio S.Duranti, Vecchio e nuovo condono alla luce della giurisprudenza costituzionale, cit., pag. 22.

delle regioni: ciò rende particolarmente difficile operare un raffronto complessivo e sistematico delle caratteristiche emergenti dalla legislazione in esame¹⁸.

Nonostante questo è comunque possibile rintracciare alcune linee di tendenza comuni esaminando le disposizioni regionali in rapporto ai singoli “spazi” lasciati liberi dalla regolamentazione statale di cui all’art. 32 del d.l. n. 269/03, precisando però che la dichiarazione di illegittimità di alcuni commi del predetto articolo ad opera della sentenza n. 196/04 ha ridefinito e, in parte, ampliato le possibilità di intervento regionale.

Nello specifico, stando alla formulazione dell’art. 32 come risultante dalla legge di conversione, le regioni avrebbero facoltà di adottare provvedimenti finalizzati a:

- determinare le possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria degli abusi edilizi insistenti su aree non soggette a vincoli (art. 32, co.26, lett. b);
- definire il procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (art. 32, co.33);
- incrementare l’oblazione fino al massimo del 10 per cento (art. 32, co.33) e gli oneri di concessione relativi alle opere abusive oggetto di sanatoria, fino al massimo del 100 per cento (art. 32, co.34).

Si deve considerare, tuttavia, che la Corte Costituzionale, avendo censurato l’art. 32 in tutte le parti in cui limita la potestà legislativa regionale con l’indicazione di norme di dettaglio, ha ammesso l’intervento delle regioni anche nella determinazione di limiti volumetrici inferiori a quelli indicati dalla legge statale¹⁹, nella definizione della possibilità, delle condizioni e delle modalità di ammissione a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio (e non solo di quelle localizzate su aree non soggette a vincoli)²⁰, nell’indicazione di una diversa disciplina degli effetti del silenzio del comune sulle domande di condono²¹ e, infine, nella determinazione della misura

¹⁸ Un’utile strumento di confronto sintetico delle leggi regionali emanate in tema di condono edilizio è dato dalle tabelle riepilogative contenute in S. Musolino, *Le leggi regionali sul condono*, in U.A., 2005, 2, pagg. 136-145.

¹⁹ L’art. 32, co.25, del d.l. n. 269/03 (come risultante dalla legge di conversione n. 326/03), censurato dalla Corte Costituzionale, così recita “*Le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall’articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni, nonché dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 marzo 2003 e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 metri cubi. Le suddette disposizioni trovano altresì applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria, a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 metri cubi*”.

²⁰ L’art. 32, co. 26, stabilisce che “*sono suscettibili di sanatoria edilizia le tipologie di illecito...nelle aree non soggette ai vincoli di cui all’articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, in attuazione di legge regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con la quale è determinata la possibilità, le condizioni e le modalità per l’ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio*”.

²¹ L’art. 32, co. 37, del d.l. n. 269/03 prevede che “*il pagamento degli oneri di concessione, la presentazione della documentazione..., della denuncia in catasto, della denuncia ai fini dell’imposta comunale degli immobili..., nonché, ove dovute, delle denunce ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l’occupazione del suolo pubblico, entro il 31 ottobre 2005, nonché il decorso del termine di ventiquattro mesi da tale data senza l’adozione di un provvedimento negativo del comune, equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria*”.

dell'anticipazione degli oneri concessori nonché delle relative modalità di versamento ²².

Alla luce di quanto esposto sinora, non può che concordarsi con l'opinione di chi ritiene che *“lo spazio lasciato alle regioni sembra a prima lettura irrisorio”* ma *“i fendenti della Corte hanno colpito – e non avrebbero potuto non farlo, posto che si tratta di materia attribuita alla legislazione concorrente – due aspetti chiave”*: l'indicazione delle tipologie di abuso, cui si connette, inevitabilmente, la determinazione delle oblazioni e degli oneri concessori, nonché la misura dell'anticipazione con cui gli stessi oneri sono dovuti e le modalità con cui devono essere versati ²³.

Questa osservazione trova una conferma e, se si vuole, un rafforzamento, guardando alle modalità con cui le Regioni hanno modulato i predetti parametri.

In proposito si deve dire, innanzitutto, che un solo dato sembra accomunare tutte le leggi regionali sinora adottate. Si tratta dell'espressa indicazione della disciplina applicabile alle richieste di condono presentate anteriormente alla sentenza n. 196/04.

Dall'analisi dei provvedimenti, emerge, in particolare, che questo elemento di disciplina della materia è stato interpretato in due modi differenti o, per meglio dire, di segno opposto: in alcuni casi, infatti, si è prevista l'applicabilità retroattiva delle disposizioni regionali, mentre in altri si è disposto che le istanze pregresse debbano essere giudicate alla luce della normativa statale vigente al momento della presentazione delle domande di condono.

Nella prima direzione si sono mosse le Regioni Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Marche, Molise, Toscana, Umbria nonché la Provincia autonoma di Bolzano, mentre tutte le altre hanno fatto riferimento alla normativa statale pregressa per la valutazione delle domande già presentate.

In merito è stato correttamente rilevato come le Regioni che hanno osservato il c.d. principio dell'affidamento del cittadino di cui all'art. 5, co. 2 bis, del d.l. n. 168/04, sono le stesse che hanno disposto, in generale, le discipline più favorevoli in tema di condono edilizio, non introducendo restrizioni rispetto a quanto già disposto dal d.l. n. 269/03 oppure prevedendo solo ridotte limitazioni ²⁴.

Per contro, tutte le Regioni che erano ricorse avverso l'art. 32 del d.l. n. 269/03 e la relativa legge di conversione, hanno optato, in coerenza con quanto sostenuto in precedenza, per l'applicabilità della disciplina regionale alle domande già presentate. Nei casi di specie, quindi, le predette domande

²² In questo caso, la Corte ha giudicato incostituzionale l'art. 32, co. 38, laddove stabilisce che *“la misura dell'oblazione e dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento, sono disciplinate nell'allegato I”* e lo stesso allegato nella parte in cui determina i parametri richiamati.

²³ V. Mazzarelli, *Il condono edilizio da eccezione a norma*, cit., pag. 990.

²⁴ Vedi S. Musolino, *Le leggi regionali sul condono*, cit., pag. 134. L'Autore richiama, in particolare, la Regione Puglia che, al pari della Liguria, della Sardegna, della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Trento, aveva già legiferato nella vigenza della versione originaria dell'art. 32, si è limitata ad adottare, attraverso la nuova legge, integrazioni non significative all'assetto della disciplina inerente il condono edilizio. Ci si riferisce, in particolare, alle leggi Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5, della Regione Sardegna 26 febbraio 2004, n. 4, della Regione Valle d'Aosta 5 febbraio 2004 n. 1 e alla legge della Provincia Trento 8 marzo 2004, n. 3.

verranno giudicate alla luce di una normativa più restrittiva di quella operante in altri territori regionali.

Rimane ferma, però, la cogenza delle disposizioni e dei parametri statali che regolano gli effetti penali del condono edilizio (cui si collega l'estinzione stessa del reato). Si ricorda, infatti, che uno dei limiti imposti alla potestà regionale è proprio quello dato dai profili che attengono più strettamente alla materia "ordinamento penale" di cui all'art. 117, co.2, lett. 1, rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ²⁵.

L'"ampiezza" del condono regionale

Al di là del profilo ora esaminato, le leggi regionali propongono soluzioni molto eterogenee, presentando differenze ma anche similitudini con la disciplina statale.

Ad esempio, si è detto in precedenza come uno degli elementi di maggior criticità attenga all'indicazione delle tipologie ammesse alla sanatoria, anche in rapporto all'indicazione di limiti volumetrici inferiori a quelli indicati dalla legge statale ²⁶.

A riguardo, l'art. 32, co. 25, del d.l. n. 269/03, nel definire l'ambito applicativo del condono, fissa i limiti dimensionali degli immobili e dei manufatti ammessi alla sanatoria con riferimento alle tipologie indicate dal successivo co. 26, precisandone nel dettaglio la c.d. "cubatura" e, soprattutto, distinguendo tra opere comportanti l'ampliamento di un manufatto già esistente ed opere residenziali di nuova costruzione ²⁷.

²⁵ La preclusione circa la disposizione degli effetti penali da parte delle Regioni è espressamente sancita dall'art. 5, co. 2 bis, del d.l. n. 168/04, ma anche la dottrina si è espressa favorevolmente in merito al profilo richiamato. Si vedano, tra gli altri, L.Salvemini, *Brevi riflessioni sulla natura del condono edilizio*, nella rivista telematica Federalismi.it (reperibile all'indirizzo www.federalismi.it), 2004, 6, e M.Armano, *I (presunti) vizi di illegittimità costituzionale del nuovo condono edilizio al vaglio della Corte*, su www.astridonline.it (nella parte riservata agli abbonati).

²⁶ Con riferimento ai limiti "territoriali" del condono, si segnala che l'art. 32, co. 26, del d.l. n. 269/03 ammette a sanatoria edilizia le prime tre categorie indicate dall'Allegato 1 "nell'ambito dell'intero territorio nazionale" e ferma restando l'inapplicabilità della sanatoria alle opere eseguite su immobili dichiarati monumenti nazionali o di particolare interesse storico per cui non sia pervenuto il parere favorevole delle competenti autorità (art. 32, l. n. 47/85). Per le altre categorie, invece, riferite ad opere insistenti in aree non soggette ai predetti vincoli, si ammette una deroga in senso restrittivo da parte delle leggi regionali, che possono definire, come si è detto, la possibilità, le condizioni e le modalità di ammissione a sanatoria degli abusi edilizi. L'impostazione descritta sembrerebbe, quindi, permettere una maggiore "facilità" del condono per opere insistenti su aree vincolate rispetto al limite o, addirittura, all'esclusione della sanatoria per interventi meno "impattanti" eseguiti su aree svincolate. Ci si chiede, tuttavia, se così fosse, in che modo sia stato perseguito l'equilibrio tra le esigenze di introito statale derivanti dalle oblazioni assunte grazie al condono e quelle connesse alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, elementi che appaiono entrambi essenziali per giungere ad una ragionevole "regolarizzazione del settore" (art. 32, co.1, d.l. n. 269/03). Ciò anche alla luce del fatto che, con l'emanazione del nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. n. 42/04), il legislatore nazionale sembra aver voluto evidenziare con particolare enfasi il valore accresciuto della tutela del paesaggio, riconosciuto per la prima volta come nozione autonoma. Vedi in proposito anche M. Armano, *I (presunti) vizi di illegittimità costituzionale del nuovo condono edilizio al vaglio della Corte*, su www.astridonline.it (nella parte riservata agli abbonati).

²⁷ Per gli edifici residenziali di nuova costruzione si tratta, nello specifico, di 750 metri cubi per ciascuna unità abitativa, a condizione che lo stabile non superi nel suo complesso i 3000 metri cubi, mentre per gli interventi abusivamente realizzati sul patrimonio edilizio già esistente, è ammesso a sanatoria l'immobile che abbia subito un incremento dimensionale non superiore al 30 per cento della volumetria esistente o, in alternativa, non superiore a 750 metri

A seguito della dichiarata incostituzionalità dei predetti commi, almeno nella parte in cui la sentenza n. 196/04 li ha giudicati illegittimamente restrittivi delle prerogative regionali, diverse regioni hanno emanato provvedimenti contenenti limiti sia alle tipologie di immobili ammesse al condono, sia alle volumetrie sanabili²⁸.

A dimostrazione del fatto che, evidentemente, i già reiterati interventi della Corte Costituzionale non sono stati sufficienti a chiarire i dubbi interpretativi inerenti l'effettivo assetto delle competenze in materia di condono edilizio, tutte le leggi regionali in questione sono state oggetto di impugnativa statale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

Lo Stato ha, infatti, ritenuto eccedenti le competenze dei legislatori regionali tutte le disposizioni volte ad impedire l'applicazione del condono per gli immobili di nuova costruzione e per gli interventi di ristrutturazione. Sono state, altresì, censurate le norme che, nelle due ipotesi considerate, hanno eccessivamente ristretto l'ambito di operatività del condono subordinando la sanatoria al giudizio di conformità con la vigente legislazione urbanistica.

Sulla base di quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 196/04, si è ritenuto, infatti, che la posizione del condono tra le materie di potestà concorrente e la qualificazione della previsione del titolo abilitativo in sanatoria quale principio fondamentale del medesimo ambito materiale, rappresentino due limiti cui le regioni devono inevitabilmente conformarsi. In caso contrario, si prospetta la violazione del principio giurisprudenziale secondo cui il rilascio del predetto titolo non può trovare ostacoli in un'eventuale non conformità alla disciplina vigente in materia di urbanistica²⁹.

La problematica esposta si presenta parzialmente differente con riguardo ai limiti superiori della sanatoria, in merito ai quali, si è già detto, la Corte è recentemente intervenuta con la sentenza n. 71/05, ritenendo che *“solo alla legge statale spetti l'individuazione della portata massima del condono*

cubi. A riguardo, si evidenzia come l'espreso riferimento alla destinazione residenziale delle nuove costruzioni sanabili fosse completamente assente nell'art. 39 della pregressa l. n. 724/94. Ad una prima lettura potrebbe sembrare, quindi, che l'art. 32 del d.l. n. 269/03 abbia posto un regime più severo di quello precedente, potendosi trarre la conclusione dell'ammissione a sanatoria dei soli edifici di nuova costruzione destinati ad uso residenziale, con conseguente esclusione di quelli destinati ad uso diverso (commerciale, sportivo, etc.). Per questi ultimi, infatti, il condono è espressamente ammesso nella sola ipotesi di ampliamento illecito dell'originale cubatura. Per la posizione della medesima questione qui richiamata nell'attuazione del “secondo condono edilizio” e in rapporto alla citata l. n. 724/94, è significativo l'orientamento espresso T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 19 febbraio 2000, n. 124, reperibile su www.giustizia_amministrativa.it. Si osserva, infine, che il d.l. n. 269/03 ha indicato, altresì, la volumetria massima delle nuove costruzioni, colmando in tal modo una delle lacune più vistose della precedente normativa.

²⁸ Si tratta delle leggi della Regione Emilia-Romagna, della Regione Toscana, della Regione Marche, della regione Umbria, della Regione Lombardia, della Regione Veneto e della Regione Campania.

²⁹ I motivi indicati ricorrono in tutte le impugnative del Consiglio dei Ministri. Vedi, nello specifico, le delibere del 10 dicembre 2004 avverso la l. n. 23/04 dell'Emilia Romagna e la l. n. 53/04 della Toscana e le delibere del 23 dicembre 2004 avverso la l. n. 23/04 delle Marche, la l. n. 21/04 dell'Umbria, la l. n. 31/04 della Lombardia, la l. n. 21/04 del Veneto e la l. n. 10/04 della Campania. Quest'ultima norma, in particolare, è stata approvata il 18 novembre 2004 ovvero oltre il termine massimo del 12 novembre 2004 indicato dall'art. 5 del d.l. n. 168/04. Per questa ragione, tra i motivi dell'impugnativa, lo Stato, riportando il giudizio espresso in merito nella sentenza n. 196/04, ha richiamato espressamente la lesione del principio di leale collaborazione e del principio di certezza del diritto *“posto a cardine dell'ordinamento per la tutela dell'intera cittadinanza”*.

edilizio straordinario...attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili”.

A quanto detto si ricollega la disciplina da parte delle leggi regionali di eventuali vincoli presenti sugli immobili per i quali viene richiesta la sanatoria.

In proposito, l’analisi dei provvedimenti sinora adottati non prospetta contrasti con quanto disposto dal d.l. n. 269/03, il cui art. 32, co. 27, fornisce l’elenco delle opere abusive comunque non suscettibili di sanatoria. Ciò che rileva, invece, in qualche caso (e coerentemente con il generale assetto della legislazione regionale in tema di condono edilizio), è la previsione di disposizioni più restrittive di quelle statali, che si manifesta con l’indicazione di ulteriori categorie di immobili non condonabili³⁰.

In questo senso, un esempio “estremo” è rappresentato dalla l.r. n. 53/04 della Toscana che, all’art. 2, co. 6, subordina la concessione della sanatoria alla valutazione dei vincoli eventualmente istituiti dopo l’entrata in vigore della stessa legge regionale. La disposizione è stata oggetto di impugnativa statale, in considerazione della presunta illogicità ed incertezza giuridica insita nella previsione di vincoli dalla natura incerta, sia nei tempi, sia nei contenuti. In tal modo, infatti, secondo lo Stato, si riserverebbe all’amministrazione regionale un potere discrezionale di preclusione della sanatoria che viola i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 97 e 117, co.2, lett. m³¹.

La fattispecie opposta è, invece, data dal già richiamato ricorso proposto dalla Regione Marche avverso la l. n. 350/03 che, modificando l’art. 32, co. 27, del d.l. 269/03, ha escluso la sanatoria per immobili insistenti in aree soggette al demanio marittimo, a quello lacuale e fluviale nonché su terreni gravati da uso civico. La l.r. n. 23/04, infatti, ha ribadito i vincoli già presenti nelle disposizioni statali, escludendo da questi le limitazioni connesse al demanio marittimo³².

L’altro aspetto fondamentale, cui si è accennato, è dato dalla possibilità per le regioni di accrescere parzialmente la misura delle oblazioni e degli oneri concessori relativi alle opere abusive oggetto di sanatoria, nonché dalla facoltà di definire le modalità con cui deve avvenire il versamento delle relative quote (art. 32, co. 33 e 34, d.l. n. 269/03).

In merito si sottolinea che pressoché tutte le leggi adottate hanno sfruttato gli spazi lasciati dal legislatore statale, disponendo, come era

³⁰ Vedi, ad esempio, quanto disposto dalla Regione Emilia Romagna e dalla Regione Friuli Venezia – Giulia (che, tuttavia, godendo di potestà primaria in materia di urbanistica ed edilizia, non è soggetta in modo stringente alle disposizioni di cui al d.l. n. 269/03) che estendono la prescrizione dell’art. 32, co. 27, anche agli immobili edificati all’interno di zone di protezione speciale e di siti di interesse comunitario.

³¹ Vedi delibera del Consiglio dei Ministri del 10 dicembre 2004.

³² Si ricorda che la questione di costituzionalità sollevata dalla Regione Marche è stata dichiarata non fondata dalla sentenza n. 71/05 della Corte Costituzionale. Per altro verso, si consideri che la l.r. n. 23/04 è tra quelle oggetto di impugnativa statale e, tra i motivi posti a base del ricorso, c’è la riduzione drastica dei limiti volumetrici, il cui ambito risulta eccessivamente ristretto a causa del mutamento disposto dalla Regione circa le caratteristiche degli stessi parametri generali di misurazione di detti limiti. L’art. 3 della norma, infatti, richiama l’unità data dalla superficie in luogo del volume e, quindi, dei metri quadrati in luogo dei metri cubi. Secondo lo Stato, l’impostazione descritta “*non si limita a specificare e ad articolare i limiti massimi di volumetria, ma altera i contenuti di principio e quindi la stessa ammissibilità del condono*”. Vedi delibera del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004.

prevedibile, il massimo dell'incremento possibile in entrambe le ipotesi indicate.

In particolare, la maggior parte delle Regioni ha stabilito che le somme relative agli incrementi derivanti dalle oblazioni fossero versate direttamente alle casse regionali, come è avvenuto, nel caso dell'Emilia-Romagna (che ha altresì indicato la destinazione delle risorse così ricevute all'integrazione del fondo di rotazione per le spese di demolizione ed all'incremento delle attività preventive e di controllo sul territorio ³³), del Friuli Venezia – Giulia (che è l'unica regione a statuto speciale a prevedere incrementi ³⁴), dell'Umbria ³⁵, del Lazio ³⁶, della Basilicata ³⁷, della Liguria ³⁸ e, infine, della Puglia (che conferma l'assetto pregresso di cui all'art. 3 della l. r. n. 28/03) ³⁹.

Per quanto attiene all'aumento degli oneri concessori, si è già detto che pressoché tutte le regioni hanno disposto la misura massima del 100% indicata dall'art. 32, co.34, del d.l. n. 269/03.

Si segnala, per contro, quanto disposto dalla Regione Lombardia, secondo cui il costo di urbanizzazione è previsto solo per le opere soggette a vincolo, in merito alle quali si rimette al comune la facoltà di disporre un incremento rispettivamente del 50%, 30% e 20% ⁴⁰.

La Regione Lazio, invece, prevede, al pari di quanto disposto per l'incremento delle oblazioni, un differente importo delle somme dovute nel caso in cui le opere abusive siano destinate a centri con finalità sociali, cui si aggiungono ulteriori fattispecie derogatorie relative all'ipotesi di ristrutturazione, di modificazione di destinazioni d'uso e di opere che, seppure abusive, sono state edificate in modo conforme agli strumenti urbanistici vigenti ⁴¹. Un incremento modulato delle oblazioni in rapporto alla tipologia di immobile è disposto anche dalla Regione Liguria, che differenzia tra comuni costieri (per cui si prevede la misura massima), comuni montani e prima abitazione ⁴².

Un'ultima notazione riguarda l'esercizio da parte delle regioni della potestà in tema di definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (art. 32, co.33, d.l. n. 269/03). In quest'ambito le leggi regionali hanno inteso regolamentare, soprattutto, la fase di presentazione delle istanze di condono e della relativa istruttoria, ivi

³³ Vedi art. 3 l.r. n. 23/04.

³⁴ Vedi art. 7 l.r. n. 26/04.

³⁵ Vedi art. 25 l.r. n. 21/04.

³⁶ Vedi l'art. 7 l.r. n. 12/04, che dispone un'eccezione particolare nell'incremento della misura dell'oblazione per opere destinate a centri con finalità sociale.

³⁷ Vedi art.6 l.r. n. 18/04.

³⁸ Vedi art. 1 l.r. n. 17/04.

³⁹ In proposito, si segnala, altresì, che la Regione Veneto ha disposto due misure diverse per la percentuale di incremento dell'oblazione, variabile in aumento nel caso in cui si tratti di opere ricadenti in aree vincolate ma sanabili (art.4, l.r. n. 21/04), mentre la Regione Toscana è l'unica ad aver previsto che il versamento avvenga direttamente in favore dei comuni (art.3, l.r. n. 53/04). Infine, è singolare il fatto che il Piemonte (l. r. n. 33/04) ed il Molise (l.r. n. 25/04) siano le uniche due regioni a non aver previsto alcun aumento della misura dell'oblazione che, pertanto, rimane quella indicata dal d.l. n. 269/03. Si tratta, in effetti, di alcune tra le regioni che hanno adottato una disciplina favorevole nell'attuazione del condono edilizio statale. I due provvedimenti citati, infatti, non sono stati oggetto di impugnativa statale.

⁴⁰ Vedi art. 4 l.r. n. 31/04.

⁴¹ Vedi art. 7 l.r. 12/04.

⁴² Art. 2 l.r. n. 17/04.

compresa la disciplina degli effetti del silenzio del comune in rapporto all'adozione del provvedimento di sanatoria⁴³.

Anche in questo caso, si riscontra una forte omogeneità in quanto stabilito dalle norme regionali che, in larga misura, hanno confermato quanto disposto dal d.l. n. 269/03. In particolare, è stata pressoché sempre prevista l'ipotesi silenzio-assenso dei comuni cui, però, solo in alcuni casi si è aggiunta la previsione di un intervento sostitutivo in caso di inadempimento.

Sembra, quindi, che la dichiarazione di illegittimità che ha colpito l'art. 32, co. 37, del predetto decreto non abbia comportato rilevanti conseguenze in termini di modifica del pregresso assetto normativo, ciò nonostante alcune regioni abbiano comunque previsto che l'istanza di sanatoria sia definita con un provvedimento espresso al decorrere del termine finale⁴⁴.

Il “terzo condono edilizio”: innovazione opportuna o illegittima continuità? Una questione ancora aperta.

Il contrasto tra Stato e regioni sulla disciplina contenuta nel d.l. n. 269/03 in tema di condono edilizio è emerso sin dall'emanazione del richiamato provvedimento e, oltre ad esprimersi nei ricorsi di cui si è detto, si è rivelato con forza nelle modalità di esercizio della potestà legislativa regionale.

Si è visto, infatti, che alcune regioni hanno contestato totalmente la disciplina statale e l'hanno “neutralizzata”, adottando leggi volte ad impedirne l'operatività nel proprio territorio con riguardo ai profili amministrativi⁴⁵.

Nel corso della prima fase di produzione normativa regionale, molti di questi provvedimenti sono stati censurati dalla Corte Costituzionale (sentenze nn. 198/04 e 199/04). Le disposizioni recanti l'espressa inapplicabilità della legislazione statale sul territorio regionale sono, infatti, state ritenute lesive del principio di unità dell'ordinamento giuridico, alla luce del quale la non cogenza della predetta disciplina può essere perseguita solamente attraverso le consuete procedure di ricorso previste dalle disposizioni costituzionali.

Altre regioni, invece, (e indipendentemente dall'adozione, o meno, di una legge di “disapplicazione” delle norme statali nell'ambito del territorio regionale) hanno impugnato l'art. 32 del d.l. n. 269/03 dinanzi alla Corte costituzionale, avviando il procedimento che ha poi condotto alla sentenza n. 196/04⁴⁶.

⁴³ Si riporta l'art.32, co. 37, del d.l. n. 269/03, ai sensi del quale “*il pagamento degli oneri di concessione, la presentazione della documentazione..., della denuncia in catasto, della denuncia ai fini dell'imposta comunale degli immobili..., nonché, ove dovute, delle denunce ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'occupazione del suolo pubblico, entro il 31 ottobre 2005, nonché il decorso del termine di ventiquattro mesi da tale data senza l'adozione di un provvedimento negativo del comune, equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria*”.

⁴⁴ In tal senso, ad esempio, l'art. 27, co.6, della l. n. 23/04 dell'Emilia Romagna e l'art. 6, co.4 e 5, della l. n. 23/04 delle Marche, che hanno previsto l'eventuale attivazione dell'intervento sostitutivo della Provincia in caso di inadempimento del Comune interessato. Dispone non diversamente la l. n. 26/04 del Friuli Venezia Giulia che, tuttavia, non prevede l'intervento sostitutivo provinciale (art. 6, co.3).

⁴⁵ Ci si riferisce, nello specifico, alla Regione Toscana, alla Regione Friuli-Venezia Giulia, alla Regione Emilia Romagna, alla Regione Marche n. 29/03 ed alla Regione Campania (in particolare, ci si riferisce qui alla delibera di Giunta n. 2827/03).

⁴⁶ Si tratta della Regione Basilicata, della Regione Campania, della Regione Emilia-Romagna, della Regione Friuli-Venezia Giulia, della Regione Lazio, della Regione Marche, della Regione Toscana, della Regione Umbria, che hanno proposto i ricorsi in precedenza citati.

In entrambi i casi, i provvedimenti regionali adottati successivamente alla pubblicazione della predetta decisione hanno ridisciplinato la materia nell'ambito dei nuovi spazi individuati, prima, dalla Corte e, poi, dal legislatore statale.

Si è già detto, tuttavia, che proprio le regioni ricorse avverso l'art. 32 del d.l. n. 269/03 nella sua precedente formulazione sono quelle ad aver dettato una disciplina restrittiva del condono edilizio, prevedendo, tra l'altro, l'applicabilità delle disposizioni regionali alle domande già presentate.

In altri casi, si è raggiunta una soluzione di compromesso, con l'adozione di provvedimenti volti alla mera limitazione degli effetti del condono. È l'ipotesi questa, del divieto o della restrizione della sanatoria straordinaria alle aree vincolate o demaniali nonché della sua circoscrizione agli abusi per necessità ed ai piccoli abusi⁴⁷.

Complessivamente, l'analisi delle vigenti leggi regionali in tema di condono edilizio dimostra come vi sia ancora una forte difficoltà di "interpretazione" e definizione degli spazi lasciati all'esercizio della potestà concorrente da parte della disciplina statale. I ricorsi nuovamente pendenti davanti alla Corte Costituzionale rafforzano senza dubbio la tesi prospettata.

Nel contesto della rinnovata incertezza in cui versa il sistema delle competenze legislative inerenti il condono edilizio, quindi, il "peso specifico" dell'occasione mancata con le sentenze nn. 196/04, 198/04 e 199/04 sembra diventare ancora più rilevante⁴⁸.

Per qualche mese, infatti, le decisioni richiamate hanno dato l'impressione di aver almeno allentato i nodi della complessa "materia- non materia" in esame. L'attuale situazione di "stasi", dovuta all'incognita della nuova interpretazione che la Suprema Consulta darà dei ricorsi pendenti, dimostra, invece, la natura illusoria delle soluzioni sinora adottate.

Una certezza, tuttavia, permane.

Se è vero, infatti, che la *ratio* del legislatore statale nell'avviare la terza tornata di sanatoria degli illeciti edilizi sia stata quella di perseguire l'interesse dello Stato agli introiti straordinari derivanti dall'incasso delle oblazioni, tanto da inquadrare il condono edilizio nella manovra di finanza pubblica inserendolo in una norma concernente "*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*", è altrettanto vero che, a quasi due anni dall'emanazione del d.l. n. 269/03, questa esigenza non sembra affatto aver trovato soddisfazione.

Ci si chiede, allora, e con riferimento a tutti i soggetti istituzionali coinvolti, se non sarebbe stato più opportuno per l'attuazione del condono edilizio, il ricorso a modelli cooperativi e collaborativi in cui "*tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti*" fossero adeguatamente garantiti e rappresentati, come più volte ribadito dalla Corte Costituzionale, che si è resa ferma sostenitrice del meccanismo dell'intesa istituzionale quale strumento principe nell'interpretazione delle controversie nascenti dall'applicazione del Titolo V della Costituzione⁴⁹.

Invero, l'atteggiamento del legislatore statale potrebbe divenire più plausibile, ma non per questo più ragionevole, se si attribuisse un peso preponderante, nell'assetto delle competenze, alle esigenze della finanza

⁴⁷ Il riferimento è alla Regione Puglia ed alla Regione Liguria.

⁴⁸ Si concorda, in tal senso, con l'orientamento espresso da V.Mazzarelli, *Il condono edilizio da eccezione a norma*, cit., pagg. 991-992.

⁴⁹ E' l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale nella ben nota sentenza n. 303/03.

pubblica statale. In tal modo, il terzo condono edilizio, se anche rimanesse strumento di “*regolarizzazione del settore*”, verrebbe in rilievo quale cospicuo mezzo di sostegno del bilancio statale.

Appare, dunque, necessario chiedersi quale sia l’effettiva tenuta del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni a fronte delle esigenze economico-finanziarie ma, anche, è indubbio, di forte valenza politica, che l’attuazione del terzo condono ha fatto emergere dal nostro sistema istituzionale.

Il quesito, cui non si tenta di dare una risposta in questa sede, appare di non facile soluzione. Fino ad oggi, infatti, le esigenze statali sembrano aver “pesato” molto nel complessivo bilanciamento degli interessi, tanto da far spostare l’ago della bilancia” costantemente a sostegno di un (presunto) buon andamento, con disfavore evidente per le comunque imprescindibili esigenze della legalità.