



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio
Ufficio Affari Amministrativi

Via Lunelli, 4 - 38100 Trento
Tel. 0461497010 - Fax 0461497079
e-mail serv.urbanistica@provincia.tn.it

AI
COMUNI DELLA PROVINCIA
LORO SEDI

AL
CONSORZIO COMUNI TARENTINI
Via Torre Verde, 21
38100 – TRENTO

ALLA
RAPPRESENTANZA UNITARIA DEI
COMUNI – RUC
Via Torre Verde, 21
38100 – TRENTO

AI
COMPENSORI PROVINCIALI
LORO SEDI

ALLA
COMMISSIONE PROVINCIALE PER LA
TUTELA PAESAGGISTICO-AMBIENTALE
S E D E

ALLE
COMMISSIONI COMPENSORIALI PER
LA TUTELA PAESAGGISTICO-
AMBIENTALE
LORO SEDI

AI
DIPARTIMENTI DELLA PROVINCIA
LORO SEDI

AGLI
ORDINI E COLLEGI PROFESSIONALI
LORO SEDI

Trento, **7 luglio 2004**

Prot. n. **3587/04** 13- II - PGM

Oggetto: **Condono edilizio**: la Corte Costituzionale salva le norme statali ma chiede il rispetto delle competenze delle regioni e province autonome di Trento e Bolzano.
Da riscrivere parte delle norme statali e nuova proroga del termine di presentazione delle domande in arrivo.
Pienamente coerente con i principi affermati dalla corte costituzionale la legge provinciale n. 3 del 2004.

Premessa

Dopo una lunga attesa dovuta all'opportunità di attendere la conclusione della tornata elettorale delle europee ed amministrative, il 28 giugno 2004 sono state finalmente depositate le sentenze della Corte costituzionale riguardanti il nuovo condono edilizio.

La pronuncia della Corte sulla questione del condono è contenuta in tre sentenze (numeri 196, 198 e 199 del 24 giugno 2004) ed in una ordinanza (numero 197 del 24 giugno 2004).

Con la sentenza n. 196 la Corte ha preso in esame i rilievi di legittimità costituzionale sollevati da otto regioni (Campania, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Basilicata e Lazio) nei confronti dell'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326 e successivamente modificato con la legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Con la sentenza n. 198 la Corte si è pronunciata sui ricorsi presentati dal Presidente del Consiglio dei Ministri riguardanti le leggi delle regioni Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Marche ed Emilia-Romagna con le quali è stata dichiarata l'inapplicabilità nei rispetti territori del nuovo condono edilizio.

La sentenza n. 199 riguarda invece i ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la deliberazione della Giunta della Regione Campania 30 settembre 2003, n. 2827 con la quale è stata disposta la non ammissibilità della sanatoria prevista dal decreto-legge n. 269.

Infine, con l'ordinanza n. 197 la Corte, alla luce dei contenuti della sentenza n. 196, ha restituito gli atti ai giudici che hanno sollevato incidentalmente la questione di legittimità costituzionale delle norme statali (Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione di Parma, Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte e Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona).

1. I motivi di parziale illegittimità delle norme statali

La sentenza n. 196 costituisce il pronunciamento principale della Corte in quanto con la medesima è stata affrontata la questione di fondo e cioè quella della legittimità di una nuova reiterazione del condono.

Molti commentatori, proprio sulla base delle sentenze della Corte riguardanti il condono del 1995 (si vedano in particolare le sentenze n. 416 e 427 del 1995), ritenevano abbastanza probabile la bocciatura delle nuove norme statali. Difatti, con **la citata sentenza n. 416 del 28 luglio 1995**, riguardante i ricorsi proposti dalle Regioni Emilia-Romagna, Sicilia e Lombardia su diverse norme contenute nella legge 724 del 1994, fra cui quelle del condono, la Corte, nel dichiarare l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle norme statali, formulava alcuni principi fondamentali in merito alle condizioni di legittimità costituzionale che un provvedimento legislativo di condono edilizio deve possedere. Innanzitutto il carattere essenziale del condono deve essere quello di una *“norma del tutto eccezionale in relazione ad esigenze di contestuale intervento sulla disciplina concessoria e a contingenti e straordinarie ragioni finanziarie e di recupero della base impositiva dei fabbricati”*. La riapertura dei termini del condono del 1985, per la Corte, obbediva a questi presupposti ed era comunque giustificata dalla *“scarsa (o quasi nulla in talune Regioni) incisività e tempestività dell'azione di controllo e di repressione degli Enti locali e delle Regioni”* (cosa non imputabile certamente alla Provincia di Trento). Ciò nonostante la Corte aggiungeva 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. Conseguentemente differenti sarebbero i risultati della valutazione sul piano della ragionevolezza, venendo meno il carattere contingente e del tutto eccezionale della norma (con le peculiari caratteristiche della singolarità ed ulteriore irripetibilità) in relazione ai valori in gioco, non solo sotto il profilo della esigenza di repressione dei comportamenti che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale, ma soprattutto sotto il profilo della tutela del territorio e del correlato ambiente in cui vive l'uomo. La gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe certamente compromessa sul piano della ragionevolezza da una ciclica o ricorrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità, tanto più che l'abusivismo edilizio comporta effetti permanenti..(omissis).”*

Nell'affrontare la nuova normativa alla luce dei principi predetti, la Corte, con la sentenza n. 196 del 2004, ha risolto il problema in modo abbastanza sbrigativo. In particolare essa afferma che *“...(omissis)questa Corte, specie dinanzi alla sostanziale reiterazione – tramite l'art. 39 della legge n. 724 del 1994 – del condono edilizio degli anni ottanta, più volte ha ammonito che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del condono (fra le molte, cfr. sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995, nonché ordinanze n. 174 del 2002, n. 45 del 2001 e n. 395 del 1996).*

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

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

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

rilevare elementi di irragionevolezza tali da condurre ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 32."

Più convincenti risultano, ad avviso di chi scrive, le argomentazioni utilizzate dalla Corte per dichiarare costituzionalmente illegittime le norme del decreto-legge n. 269 che interferiscono con le competenze regionali e comunali, anche alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, facendo, fra l'altro, riferimento alla sentenza n. 418 del 1995 riguardante proprio la Provincia autonoma di Trento e citando quale esempio di legge regionale conforme al dettato costituzionale la legge provinciale n. 5 del 1995.

In estrema sintesi, la Corte ribadisce i seguenti principi:

- non vi è dubbio che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale e che esso, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia "di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità";
- la normativa sul condono edilizio certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, e non si esaurisce in tali ambiti specifici ma coinvolge l'intera e ben più ampia disciplina del "governo del territorio" attribuita alla potestà concorrente delle regioni ai sensi dell'articolo 117 Cost.;
- il nuovo art. 118 Cost., in virtù del principio di sussidiarietà, attribuisce ai Comuni le funzioni di gestione amministrativa. A sua volta, il quarto comma del nuovo art. 119 Cost. afferma che le normali entrate dei Comuni devono consentire "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Risulta evidente quindi l'inammissibilità di una legislazione statale che determini anche la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento ai Comuni;
- ciò implica necessariamente che, in riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inerente ai profili penalistici), solo alcuni limitati contenuti di principio (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili), possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, mentre per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo;
- per le Regioni a statuto speciale lo spazio di intervento appare maggiore, perché in questo caso possono operare solo il limite della "materia penale" (comprensivo delle connesse fasi procedurali) e quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di "grande riforma" (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili), come affermato con sentenza n. 418 del 1995 riguardante le competenze della Provincia autonoma di Trento. La legge provinciale 18 aprile 1995, n. 5 è presa ad esempio come disciplina rispettosa del dettato costituzionale in quanto ha tradotto nella peculiare realtà territoriale della nostra provincia quella che è una più generale caratteristica della legislazione sul condono, nella quale normalmente quest'ultimo ha effetti sia sul piano penale che sul piano delle sanzioni amministrative, ma che non esclude la possibilità che le procedure finalizzate al conseguimento dell'esenzione dalla punibilità penale si applichino ad un maggior numero di opere edilizie abusive rispetto a quelle per le quali operano gli effetti estintivi degli illeciti amministrativi (ipotesi prevista anche dagli articoli 38 e 39 della legge n. 47 del 1985).

Per i motivi sinteticamente elencati in precedenza la Corte ha ritenuto pertanto di dover provvedere alla dichiarazione di illegittimità costituzionale solo parziale delle norme statali, *"limitandola a quelle disposizioni del testo legislativo che, in contraddizione con gli stessi enunciati dell'art. 32 (il comma 3 afferma che "le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto*

titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali”, mentre il comma 4 stabilisce che “sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”), escludono il legislatore regionale da ambiti materiali che invece ad esso spettano, sulla base delle disposizioni costituzionali e statutarie.”

In particolare sono state dichiarare illegittime le seguenti disposizioni:

- il comma 14 dell’art. 32 nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 si applichi anche ad opere realizzate su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale;
- il comma 25 dell’art. 32, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione;
- il comma 26 dell’art. 32, nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l’ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all’Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003 nonché in quanto il termine di sessanta giorni previsto per l’emanazione della legge regionale di cui alla lettera b) risulta del tutto insufficiente;
- il comma 33 in quanto ha previsto un termine del tutto insufficiente (sessanta giorni), rispetto alla complessità delle scelte spettanti alle autonomie regionali, entro il quale le Regioni dovrebbero esercitare il loro potere normativo;
- il comma 37, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa disciplinare diversamente gli effetti del silenzio, protratto oltre il termine ivi previsto, del Comune cui gli interessati abbiano presentato la documentazione richiesta;
- il comma 38, nella parte in cui prevede che sia l’Allegato 1 dello stesso d.l. n. 269 del 2003, anziché la legge regionale di cui al comma 26, a determinare la misura dell’anticipazione del contributo di concessione, nonché le relative modalità di versamento.

2. La dichiarazione di illegittimità costituzionale delle leggi regionali che impediscono l'applicazione delle norme statali

Di particolare interesse risultano anche le motivazioni della sentenza n. 198 con la quale la Corte ha annullato le leggi delle regioni Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Marche ed Emilia-Romagna con le quali è stata dichiarata l’inapplicabilità nei rispetti territori del nuovo condono edilizio.

Fra i motivi di illegittimità delle predette leggi regionali invocati dall’Avvocatura dello Stato, la Corte ha preso in considerazione quelli concernenti la violazione dell’art. 5 Cost e dell’art. 127, secondo comma, Cost. ritenendoli fondati.

La Corte infatti sottolinea che il nuovo Titolo V della Costituzione, così come le corrispondenti disposizioni degli statuti speciali, *"presuppongono che l’esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l’esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali."*

Per la Corte, infatti, è implicitamente escluso dal sistema costituzionale che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la propria potestà legislativa per rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga

costituzionalmente illegittima, anziché agire in giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale, ai sensi dell'art. 127 Cost. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge.

Anche in questo caso, per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, la Corte cita il precedente riguardante la Provincia autonoma di Trento, sottolineando che anche le regioni a statuto speciale devono rispettare la disciplina statale concernente la misura dell'oblazione, i relativi termini di versamento, ed in genere le relative articolazioni procedimentali ed organizzative, mentre possono disciplinare diversamente la sanatoria amministrativa degli abusi edilizi commessi nel proprio territorio (al pari delle Regioni ad autonomia ordinaria) ed eventualmente subordinarla anche al rispetto dei vincoli previsti da proprie specifiche normative, secondo quanto la Corte aveva già affermato nella sentenza n. 418 del 1995, relativa appunto alla Provincia autonoma di Trento.

3. Gli effetti della pronuncia della Corte costituzionale sulla disciplina della legge provinciale n. 3 del 2004

Dall'analisi dei contenuti delle due sentenze principali, la n. 196 e la n. 198, emerge chiaramente la piena coerenza della legge provinciale 8 marzo 2004, n. 3 (Disposizioni in materia di definizione degli illeciti edilizi (condono edilizio)) con i principi affermati dalla Corte Costituzionale. Non a caso la Corte ha citato più volte la precedente legge provinciale n. 5 del 1995 alla quale si ispira, nell'impianto generale, l'attuale legge n. 3 del 2004.

Se quindi nell'immediato non si pongono dei problemi di adeguamento della legge provinciale alle sentenze della Corte Costituzionale, sarà tuttavia necessario attendere i contenuti delle modifiche che lo Stato è tenuto ad emanare a breve per recepire i rilievi della Corte per verificare se si dovrà provvedere anche a qualche modifica delle norme provinciali, tenuto conto che il fondamento della legge provinciale è comunque costituito dalle norme statali.

Certo è che il legislatore statale per ottemperare alla sentenza n. 196, anche su espressa indicazione della Corte, dovrà necessariamente provvedere alle seguenti modifiche:

- espressa previsione della possibilità da parte delle regioni di disciplinare le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio;
- individuazione di un nuovo termine congruo (e comunque superiore a sessanta giorni) entro il quale le regioni potranno provvedere ad emanare una propria disciplina di recepimento del condono;
- ridefinizione di tutti i termini previsti per la presentazione delle domande ed il pagamento dell'oblazione, che tenga conto della necessità della previa approvazione delle leggi regionali;
- applicazione integrale delle norme statali nel caso in cui le regioni non emanino una propria disciplina entro il termine (congruo) stabilito dallo Stato.

E' evidente quindi che l'indispensabile proroga dei termini di cui sopra si rifletterà sulla disciplina provinciale, anche se non richiede, per questo solo aspetto, una modifica testuale, dato che, in previsione di inevitabili proroghe dei termini da parte dello Stato, l'articolo 1, comma 5, lettera a), della L.P. n. 3 del 2004 ha previsto espressamente un adeguamento automatico dei termini provinciali rispetto a quelli statali. Tenendo conto che il nuovo termine per la presentazione delle domande presuppone la fissazione di un termine per l'emanazione delle leggi regionali, il nuovo termine non potrà scadere prima del mese di dicembre di quest'anno.

Eventuali modifiche alla disciplina provinciale potrebbero tuttavia rendersi necessarie nel caso in cui lo Stato, oltre a recepire i contenuti delle sentenze della Corte Costituzionale, provvedesse, come è auspicabile, ad apportare ulteriori modifiche al testo vigente intese a risolvere i numerosi problemi interpretativi rimasti attualmente irrisolti anche per la mancata emanazione, sino ad ora, di una circolare esplicativa da parte dei Ministeri competenti. E' il caso, ad esempio, delle condizioni previste per la sanatoria delle opere abusive realizzate anche in violazione di vincoli, di particolare interesse per la Provincia vista l'estensione che essi hanno nel territorio provinciale, tenuto conto della formulazione a dir poco "infelice" degli attuali commi 26 e 27 dell'articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003.

* * * * *

In conclusione, questo Ufficio intende ribadire l'opportunità di mantenere una linea di prudenza nel fornire indicazioni a chi intende avvalersi del condono, suggerendo agli interessati di attendere ancora gli sviluppi della situazione, considerato che vi sarà sicuramente un notevole allungamento dei termini per la presentazione delle domande al fine di consentire l'emanazione dei provvedimenti legislativi statali e regionali e che prima di tale nuova scadenza i Ministeri competenti dovranno emanare una circolare interpretativa sia sulle norme già vigenti che su quelle nuove di adeguamento alla pronuncia della Corte Costituzionale.

Distinti saluti.

IL DIRETTORE
- dott. Pier Giorgio Mattei -

PGM