

## Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di condono edilizio

*Davide Baldazzi*

### *Sommario*

*1. Premessa – 2. Le competenze delle Regioni nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale relative ai primi due condoni edilizi – 3. Le caratteristiche principali del terzo condono edilizio – 4. Il condono tra competenze normative statali e regionali, secondo il rinnovato Titolo V della Costituzione – 5. Il condono alla luce del principio di ragionevolezza – 6. Il seguito della sentenza 196/2004 e l'impugnazione delle leggi regionali in materia di condono – 6.1. I vincoli alla potestà normativa regionale in materia di condono: a) il rispetto del termine fissato dal legislatore statale – 6.2. b) il rispetto dei "limiti massimi" fissati dal legislatore statale – 6.3. Le successive decisioni della Corte costituzionale: la conferma dei vincoli alla potestà legislativa regionale in materia di condono – 7. Le impugnazioni delle leggi regionali del Lazio e della Sardegna attuative del "Piano casa": conclusioni.*

### *1. Premessa*

Negli ultimi anni il cosiddetto "Piano casa" è stato oggetto di grande attenzione da parte dei mass media e di acceso dibattito fra le forze politiche. Fu ideato dal governo e presentato all'opinione pubblica nel 2009 come iniziativa di forte impatto per l'economia nazionale, destinata a rilanciare la crescita e lo sviluppo economico grazie ad un vigoroso impulso all'attività edilizia. Prese corpo quindi con la "Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni e gli enti locali, per individuare misure che contrastino la crisi economica mediante il riavvio dell'attività edilizia", sancita tra Stato, Regioni ed enti locali il 1° aprile 2009. L'intesa imponeva alle Regioni di approvare entro novanta giorni leggi ispirate ad "obiettivi" molto dettagliati, ovvero:

- a) disciplinare interventi finalizzati a migliorare “anche la qualità architettonica ed energetica degli edifici entro il limite del 20% della volumetria esistente di edifici residenziali, per un incremento complessivo massimo di 200 metri cubi, fatte salve diverse determinazioni regionali”;
- b) regolare “interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35% della volumetria esistente”;
- c) introdurre “forme semplificate e celeri per l’attuazione degli interventi edilizi di cui alle precedenti lettere”.

Secondo quanto riportato da notizie di stampa, le leggi regionali adottate in questa prima fase non hanno però prodotto i frutti sperati dal governo. Non risulta che in merito a tale esito siano stati resi noti dati ufficiali di riepilogo a livello statale; tuttavia, secondo le informazioni diffuse dai quotidiani, pochissime sarebbero state le richieste di ampliamento presentate sul territorio nazionale<sup>1</sup>. Le uniche eccezioni sono costituite dalla Regione Sardegna e dalla Regione Veneto; in Veneto, in particolare, sono state depositate circa 21.000 domande di ampliamento o demolizione con ricostruzione<sup>2</sup>, a fronte delle poche centinaia presentate mediamente nelle altre Regioni italiane.

Nel corso del 2011, pertanto, gran parte delle leggi regionali sono state modificate: i termini originariamente previsti per la presentazione delle istanze sono stati prorogati ed in alcuni casi sono state introdotte anche nuove regole sostanziali o procedurali. Il legislatore nazionale è tuttavia ugualmente intervenuto con l’art. 5 del decreto legge 70/2011 “Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia”, convertito con modificazioni dalla legge 106/2011 (c.d. decreto Sviluppo), introducendo nuove misure per la razionalizzazione del patrimonio esistente, la riqualificazione di aree urbane degradate ed il recupero di edifici a destinazione non residenziale dismessi.

---

(1) Cfr. M.C. Voci, *Piano casa con meno paletti in cinque Regioni, termini chiusi in Emilia-Romagna e Lombardia*, in *Edilizia e Territorio*, 2011, n. 18, p. II.

(2) Il dato, riferito al 1° febbraio 2011, è reperibile nel sito ufficiale della Regione Veneto, all’indirizzo [www.regione.veneto.it/Ambiente+e+Territorio/Territorio/Urbanistica+e+Beni+Ambientali/PianoCasa.htm](http://www.regione.veneto.it/Ambiente+e+Territorio/Territorio/Urbanistica+e+Beni+Ambientali/PianoCasa.htm).

Senza tenere in alcun conto le normative regionali sul “Piano casa”, il decreto Sviluppo ha imposto alle Regioni di adottare entro sessanta giorni leggi che prevedano, per le aree e gli edifici da esso individuati: il riconoscimento di volumetria aggiuntiva come misura premiale, la delocalizzazione delle volumetrie in area diversa, l’ammissibilità della modifica di destinazione d’uso. Decorso inutilmente il termine, e sino all’entrata in vigore delle norme regionali, il decreto dispone che nel territorio delle Regioni inadempienti gli interventi di riqualificazione possano essere realizzati mediante applicazione diretta del procedimento per il rilascio del c.d. “permesso in deroga”, disciplinato dall’art. 14 del testo unico edilizia. Decorsi invece centoventi giorni dall’entrata in vigore del decreto, le misure premiali saranno immediatamente applicabili nelle Regioni a statuto ordinario che non abbiano approvato specifiche leggi; fino al momento in cui tali Regioni non dispongano diversamente, la volumetria aggiuntiva da riconoscere quale misura premiale è fissata direttamente dal legislatore statale nella misura del 20% se l’edificio è destinato ad uso residenziale, e del 10% per edifici adibiti ad uso diverso.

Come detto, l’intervento legislativo non ha tenuto conto in alcun modo del fatto che le Regioni, nelle leggi di attuazione del “Piano casa”, avevano già introdotto misure di incentivazione analoghe, disciplinando – oltre agli interventi straordinari elencati nell’intesa del 1° aprile 2009 – interventi ordinari di sostituzione edilizia degli immobili “incongrui”, da demolire e ricostruire (con possibilità di ampliamento) in area diversa da quella originaria<sup>3</sup>. Il decreto Sviluppo, infatti, non dispone alcunché in merito al coordinamento con tali norme regionali, non precisando in particolare se le previsioni da esso introdotte possano ritenersi cumulabili con le premialità disposte dai provvedimenti delle Regioni.

La reazione delle Regioni al provvedimento statale, pertanto, non è stata univoca<sup>4</sup>: alcune hanno dato attuazione con sollecitudine alle

---

(3) Cfr. L. CORAZZA, F. LUCHES, *Per il permesso di costruire arriva il silenzio-assenso. Piano casa per le aree degradate*, in *Edilizia e Territorio*, 2011, n. 20, p. 14.

(4) Cfr. sul punto P. URBANI, *Toscana, Lazio e Puglia attuano il d.l. sviluppo sul recupero delle aree urbane*, in *Edilizia e Territorio*, 2011, n. 35, p. 6.

nuove previsioni, mentre altre hanno ritenuto di non dover adottare alcuna nuova disposizione, poiché il loro ordinamento già risultava conforme ai principi fissati dal decreto Sviluppo<sup>5</sup>. In due casi, però, le leggi regionali sono state impugnate innanzi alla Corte costituzionale: la legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10 (Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2009, n. 21 “Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l’edilizia residenziale sociale”) e la legge della Regione autonoma della Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 recante “Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico”. Al momento non è possibile stabilire se le innovazioni saranno in grado di produrre un sensibile incremento degli interventi edilizi. Il presente scritto<sup>6</sup> si concentra in ogni caso su un profilo diverso ma strettamente connesso: le ragioni per le quali un provvedimento considerato strategico per il rilancio dell’economia nazionale e la realizzazione del programma di governo statale (e così ampiamente pubblicizzato tramite i mass media) sia stato realizzato con l’intermediazione delle leggi regionali. Il motivo è in realtà facilmente individuabile: l’interposizione del legislatore regionale era ed è obbligatoria in virtù dei principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale in merito al terzo condono edilizio.

Il “*focus* condono edilizio” analizza infatti le decisioni della Corte costituzionale relative al terzo intervento di sanatoria edilizia, disciplinato dal decreto legge 269/2003 “Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici”, convertito con modificazioni dalla legge 326/2003, che hanno fornito una

---

(5) Per una panoramica completa ed aggiornata delle leggi regionali, cfr. [www.pianocasa2009.com](http://www.pianocasa2009.com).

(6) Aggiornato al 30 marzo 2012. Per un’illustrazione più dettagliata dei condoni edilizi succedutisi in Italia, cfr., se si vuole, il *focus* tematico reperibile presso la Banca dati “Contenzioso costituzionale” della Regione Emilia-Romagna ([www.regione.emilia-romagna.it/wcm/autonomie/sezioni\\_home/banchedati/contentioso\\_costituzionale.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/autonomie/sezioni_home/banchedati/contentioso_costituzionale.htm)). La Banca dati contiene tutte le pronunce richiamate nel presente scritto, corredate dalle rispettive sintesi, nonché le altre decisioni relative al contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni successive alla riforma del Titolo V della Costituzione.

dettagliata ricostruzione dei rapporti normativi Stato-Regioni in merito alla disciplina degli interventi edilizi straordinari. Confrontando tali prese di posizione con le decisioni relative ai primi due condoni, anteriori alla riforma del Titolo V della Costituzione, emergerà chiaramente come la progressiva espansione delle competenze legislative regionali abbia rappresentato, nel corso del tempo, un elemento particolarmente qualificante dell'evoluzione del quadro normativo. Tali competenze rappresentano quindi un "punto fermo" dell'ordinamento giuridico in materia di governo del territorio, che imporrebbero interventi normativi fortemente coordinati tra Stato e Regioni, ispirati al rigoroso rispetto del principio di leale collaborazione. La sommaria illustrazione che si è appena condotta dimostra, invece, come la salvaguardia delle regole costituzionali che presiedono ai rapporti tra Stato ed Autonomie territoriali sia spesso pregiudicata da provvedimenti normativi unilaterali, che si sovrappongono tumultuosamente gli uni agli altri, determinando un'intollerabile incertezza per i cittadini e gli operatori giuridici in merito all'individuazione della disciplina effettivamente applicabile al caso concreto.

L'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di condono consentirà anche di elaborare alcune considerazioni conclusive sui due menzionati ricorsi presentati dal governo avverso le leggi regionali di attuazione del decreto Sviluppo.

## *2. Le competenze delle Regioni nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale relative ai primi due condoni edilizi*

Il primo condono edilizio fu regolato dapprima con tre decreti legge non convertiti ma successivamente "sanati", ed in seguito ricevette una disciplina organica con la legge 47/1985 "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie"; essa<sup>7</sup> ha costituito la base dei successivi interventi di sanatoria, che si sono realizzati mediante una "riapertura" dei termini per la presentazione delle domande, accompagnata da

---

(7) Per un'analisi più dettagliata, si rinvia a G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 1273 ss.

limitate modifiche della disciplina sostanziale posta dalla stessa legge 47/1985.

Il provvedimento si applicava a tutte le opere edilizie irregolari ultimate entro il 1° ottobre 1983, ovvero alle opere realizzate senza un titolo abilitativo valido (licenza, concessione o autorizzazione) oppure eseguite in difformità dello stesso. L'effetto principale del condono era quello di condurre al rilascio di una concessione od autorizzazione con efficacia di sanatoria, a fronte del pagamento di una somma a titolo di oblazione, nonché degli eventuali contributi di concessione. Il pagamento dell'oblazione produceva inoltre l'estinzione dei reati urbanistici – con la sola esclusione di quelli in danno ai beni culturali ed ambientali – anche se le opere non potevano conseguire la sanatoria.

In tale ambito, le attribuzioni conferite alle Regioni erano molto limitate. La legge 47/1985 – che si autodefiniva legge-quadro in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia – assegnava infatti agli enti regionali il potere di fissare norme specifiche in tale materia, ma li vincolava espressamente al rispetto del Capo IV, dedicato alla sanatoria delle opere abusive. Alle Regioni residuava soltanto il potere di modulare l'importo del contributo di costruzione per le opere abusive e di fissare le procedure per le varianti agli strumenti urbanistici finalizzate al recupero degli insediamenti abusivi.

Le prese di posizione della Corte costituzionale in merito alla legittimità del primo intervento di sanatoria edilizia non furono numerose (si vedano in particolare le sentenze 369/1988 e 370/1988 e le ordinanze 803/1988 e 929/1988); esse poi si concentravano in particolare sugli aspetti penalistici del condono, avendo come principale obiettivo di dimostrarne la non assimilabilità agli istituti dell'amnistia, dell'oblazione penale o alle cause – previste dalla legge – di estinzione della pena. Nella sentenza 369/1988, tuttavia, la Consulta formulò incidentalmente alcune valutazioni di ordine generale sulla *ratio* dell'intervento normativo, che nel corso degli anni si sono rivelate un vero e proprio *fil rouge* della giurisprudenza costituzionale in materia. Essa infatti sottolineò come il legislatore del 1985 avesse inteso chiudere un passato d'illegalità di massa “*nell'intricata, farraginoso materia dell'edilizia*, [illegalità] *alla quale aveva anche contribuito la*

*non sempre perfetta efficienza delle competenti autorità amministrative ed ha mirato [il legislatore] a porre sicure basi normative per la repressione futura di fatti che violano fondamentali esigenze sottese al governo del territorio, come la sicurezza dell'esercizio dell'iniziativa economica privata, il suo coordinamento a fini sociali (art. 41, secondo e terzo comma, Cost.), la funzione sociale della proprietà (art. 42, secondo comma, Cost.), la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico (art. 9, secondo comma, Cost.), ecc. E questi beni, secondo la discrezionale, ed incensurabile in questa sede, valutazione del legislatore del 1985, non potevano esser validamente difesi per il futuro se non attraverso la 'cancellazione' del notevole, ingombrante 'carico pendente' relativo alle passate illegalità di massa".* La Consulta riconobbe tuttavia che *"finalità economico-finanziarie non sono certo estranee alle disposizioni in discussione, tenuto conto del predisposto meccanismo d'estinzione e del fatto che l'oblazione va corrisposta anche nelle ipotesi in cui le opere non sono sanabili. Ma tali disposizioni vanno riguardate [...] nella loro oggettiva tutela di oggettivi valori".*

Anche il secondo condono edilizio, al pari del primo, fu introdotto da una serie di decreti legge – frutto di una tecnica normativa impropria molto diffusa sino alla prima metà degli anni '90 – più volte reiterati fino alla definitiva conversione in legge, disposta dall'art. 39 della legge 724/1994 (legge finanziaria 1995).

La norma, mediante rinvio alla legge 47/1985, prevedeva la sostanziale riapertura del precedente condono, introducendo però nuovi limiti all'ambito di applicazione della sanatoria. La principale innovazione consisteva nel fatto che potevano essere condonate soltanto le opere abusive – ultimate entro il 31 dicembre 1993 – che non avessero comportato, in via generale, un ampliamento del manufatto superiore al 30% del volume, ovvero un ampliamento superiore a 750 metri cubi; potevano altresì costituire oggetto di sanatoria le nuove costruzioni di dimensioni non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta.

La legittimità dell'art. 39 della legge 724/1994 è stata ripetutamente contestata innanzi alla Corte costituzionale. Come già accaduto per le censure relative al primo intervento di sanatoria, molte questioni – sollevate in via incidentale – riguardavano i profili di diritto penale disciplinati dal provvedimento, ed in particolare gli effetti sospensivi

del procedimento penale prodotti dalla presentazione della domanda di sanatoria e gli effetti estintivi dei reati edilizi conseguenti al pagamento dell'oblazione (si vedano, ad es., le sentenze 256/1996, 270/1996 e 85/1998).

La giurisprudenza costituzionale ha dedicato invece pochissimo spazio al riparto di competenze Stato-Regioni, probabilmente perché rarissime sono state le impugnative regionali. Un riferimento al tema si può rinvenire solo nella sentenza 416/1995 (punto 7 del Considerato in diritto), in cui la Corte decide il ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna: essa nega che la riapertura del condono *“vanifichi di per sé l'azione di controllo e di repressione delle amministrazioni ed in particolare delle più attente. Infatti l'entità del fenomeno di applicazione ed utilizzazione della norma impugnata nelle varie Regioni [...] induce a ritenere la diffusione tutt'altro che isolata del fenomeno dell'abusivismo edilizio e della persistenza delle relative costruzioni [...]*. Ciò è avvenuto non solo per il difetto di una 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”.

In analogia con la sentenza 369/1988, anche nella decisione 416/1995 la Corte svolge alcune considerazioni di carattere generale sull'ammissibilità della sanatoria edilizia, che – come si vedrà in seguito – troveranno notevole sviluppo nella giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione. Essa infatti, dopo aver sancito la sostanziale legittimità dell'intervento, precisa che *“ben diversa sarebbe [...] la situazione in caso di altra reiterazione di una norma del genere”* e *“conseguentemente differenti sarebbero i risultati della valutazione sul piano della ragionevolezza, venendo meno il carattere contingente e del tutto eccezionale della norma [...] 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 (qualora non segua la demolizione o la rimessa in pristino), di modo che il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l'ordine giuridico violato, qualora non comporti la perdita del bene abusivo o del suo equivalente almeno approssimativo sul piano patrimoniale".*

Tali valutazioni sono state confermate dalla successiva sentenza 427/1995, in cui la Corte – in piena continuità con le decisioni relative al primo condono edilizio – riconosce all'art. 39 della legge 724/1994 carattere di norma del tutto eccezionale *"in relazione anche a ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria"*, che tuttavia può ritenersi giustificata in considerazione della persistenza del fenomeno dell'abusivismo edilizio e della connessa necessità di un recupero della legalità attraverso la regolamentazione dell'assetto del territorio. Nella sentenza 427/1995 la Corte provvede anche ad un corretta interpretazione del contestato art. 39, ponendolo in connessione con altre coeve disposizioni in materia urbanistica ed edilizia, originariamente contenute in uno stesso testo normativo e poi separate attraverso distinti decreti legge. Essa ritiene che da tale quadro emerga un serio intento legislativo di realizzare una risistemazione della materia del governo del territorio idonea ad impedire il ripetersi del fenomeno dell'abusivismo attraverso la sua repressione. La normativa pertanto, considerata nel suo insieme, ad avviso della Consulta, *"risponde adeguatamente proprio alla finalità di realizzare un contemperamento dei valori in giuoco, quelli del paesaggio, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà da una parte, e quelli, pure di fondamentale rilevanza sul piano della dignità umana, dell'abitazione e del lavoro dall'altra"*.

### **3. Le caratteristiche principali del terzo condono edilizio**

Una seconda apertura del condono previsto dalla legge 47/1985 è stata disposta dall'art. 32 del decreto legge 269/2003, conv. in legge 326/2003 "Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusi-

vismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali”. La lunga disposizione (originariamente composta da cinquanta commi) stabilisce in particolare che “si applicano” alle opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 le disposizioni di cui ai Capi IV e V della citata legge 47/1985, come modificate dall’art. 39 della legge 724/1994.

Come per il precedente condono, la sanatoria è limitata alle opere abusive che non abbiano comportato ampliamenti dell’immobile superiore al 30% della volumetria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 metri cubi; per quanto riguarda le nuove costruzioni, invece, il limite massimo condonabile di 750 metri cubi è applicabile soltanto per gli edifici residenziali, e non per tutti gli edifici come previsto dalla normativa sul condono precedente<sup>8</sup>.

L’ambito di applicazione è poi ulteriormente ridotto tramite l’introduzione di una serie di limiti aggiuntivi rispetto a quelli previsti nel 1985; ad esempio sono escluse dalla sanatoria le opere abusive realizzate su immobili soggetti a vincoli – imposti in base a leggi statali e regionali – a tutela di interessi idrogeologici o dei beni ambientali e paesistici.

Per quel che concerne gli aspetti procedurali, l’art. 32 del decreto legge 269/2003 rinvia in massima parte alla disciplina del 1985, derogandovi solo per limitati profili, relativi in particolare agli effetti dell’oblazione e alla formazione del silenzio-assenso, sulla richiesta di sanatoria, da parte del Comune.

Su tale normativa nel volgere di pochi anni si è stratificata una copiosa giurisprudenza costituzionale; la legittimità dell’art. 32 è stata contestata da molte Regioni innanzi alla Consulta, che ha fatto delle rinnovate competenze regionali in materia di “governo del territorio” lo strumento per giustificare l’ennesimo intervento statale di sanatoria. Come si vedrà, infatti, una decisione della Corte ha letteralmente “aperto la strada” all’intervento legislativo regionale, a sua volta sottoposto al taglio del giudice delle leggi.

---

(8) La Circolare esplicativa 7 dicembre 2005, n. 2699 ha poi chiarito che gli immobili ad uso non residenziale possono essere oggetto di sanatoria, oltre i limiti fissati per gli immobili residenziali.

Le prese di posizione più significative sono state due: le sentenze 196/2004 e 49/2006, che hanno trovato numerose conferme anche in altre decisioni. Esse saranno pertanto dettagliatamente illustrate nelle pagine seguenti e l'analisi sarà articolata sulla base dei principali profili di illegittimità riscontrati dalla Consulta.

#### ***4. Il condono tra competenze normative statali e regionali, secondo il rinnovato Titolo V della Costituzione***

La sentenza 196/2004 in primo luogo ha proceduto ad individuare l'ambito materiale cui ricondurre la disciplina del condono, secondo l'elencazione contenuta nel "rinnovato" art. 117 della Costituzione.

Senza incertezze tale ambito è identificato nel "governo del territorio", materia comprensiva di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti, ovvero l'insieme delle norme che consentono di graduare e disciplinare gli interessi in base ai quali si identificano gli usi ammissibili del territorio.

Utilizzando la tecnica – divenuta usuale nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V – della "scomposizione" delle norme negli interessi da esse disciplinate, la Corte identifica nella disciplina dell'art. 32 del decreto legge 269/2003 un nucleo normativo di sicura spettanza statale, rappresentato dalla sanzionabilità penale degli abusi edilizi.

Al di fuori dei profili penalistici, la Consulta provvede invece ad articolare le competenze normative statali e regionali secondo lo schema proprio della "competenza concorrente": allo Stato le disposizioni di principio, alle Regioni le norme di dettaglio.

In particolare, la sentenza attribuisce alla competenza statale il compito di disciplinare:

- la previsione del rilascio di un titolo abilitativo in sanatoria;
- il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili;
- la determinazione delle volumetrie massime condonabili.

Confermando tali prese di posizione, la successiva sentenza 70/2005 (relativa ad una disposizione della finanziaria 2004 che escludeva dall'ambito della sanatoria le opere realizzate sul demanio lacuale e fluviale) ha poi sancito in modo esplicito che al legislatore statale

spetta anche il potere di determinare la portata massima del condono edilizio, attraverso l'individuazione delle opere abusive non suscettibili di sanatoria.

Per tutti i restanti profili, alla legge regionale deve essere invece riconosciuto un ruolo molto più rilevante rispetto al periodo precedente, in riferimento all'articolazione e alla specificazione della disciplina amministrativa del condono. In particolare, nulla impedisce alle Regioni di restringere gli effetti estintivi degli illeciti amministrativi ad un ambito più ridotto rispetto all'esenzione dalla punibilità penale.

Da tutto ciò deriva l'illegittimità delle disposizioni statali che esulano dall'ambito dei "principi fondamentali sul governo del territorio", escludendo il legislatore regionale da competenze che gli spettano.

In applicazione di tali canoni di giudizio, la sentenza 196/2004 dichiara pertanto illegittime le seguenti disposizioni del contestato art. 32:

- il comma 14 che, nel disciplinare le modalità di ammissione a sanatoria delle opere eseguite su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale, non ammette alcuna possibilità di una diversa regolamentazione da parte della Regione nel cui territorio si trovano le opere;
- il comma 25, che non consente alle Regioni di determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati;
- il comma 26, che individua le tipologie di illeciti suscettibili di sanatoria, nella parte in cui non contempla alcuna potestà regionale a determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissione a sanatoria degli illeciti medesimi;
- il comma 37, che per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria stabilisce il principio generale del silenzio-assenso da parte del Comune, protratto per ventiquattro mesi, senza prevedere la possibilità di una diversa regolamentazione regionale;
- il comma 38, che non consente alla legge regionale di determinare l'ammontare e le modalità di versamento dell'anticipazione degli oneri concessori in modo difforme da quanto stabilito dal legislatore statale;
- la mancata previsione di un congruo termine, da fissarsi ad opera del legislatore statale, per l'emanazione della legge regionale richiamata dall'art. 32 nel testo risultante dall'intervento manipolatorio

operato dalla stessa sentenza 196/2004. La Corte formula varie precisazioni in merito alle conseguenze di tale previsione, stabilendo in particolare che è obbligo del legislatore nazionale ridefinire i termini previsti, a favore degli interessati, per la presentazione della domanda di condono. Precisa poi che l'adozione della legge regionale nel termine prescritto è da considerarsi non come meramente opportuna, ma come doverosa; con la conseguenza che in caso di mancato adempimento della Regione non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'Allegato 1 del decreto legge 269/2003 richiamato dal medesimo art. 32.

### ***5. Il condono alla luce del principio di ragionevolezza***

Nella sentenza 196/2004 le impugnative regionali forniscono alla Corte anche lo spunto per formulare approfondite valutazioni sulla compatibilità del condono edilizio con alcuni fondamentali valori costituzionali (in particolare la tutela ambientale e paesaggistica); valori in precedenza qualificati dalla stessa giurisprudenza costituzionale come “*indisponibili*” e ora teoricamente compromessi dalla legge di sanatoria.

A tal proposito, la Corte precisa che la “*primarietà*” di siffatti valori non ne sancisce un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica, ma determina soltanto la necessità che essi debbano essere sempre presi in considerazione nell'azione delle pubbliche amministrazioni coinvolte, ovvero “*la necessità di una loro compiuta ed esplicita rappresentazione nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative*” (punto 23 del Considerato in diritto).

La sentenza sottolinea quindi in modo chiarissimo come proprio la diversa articolazione tra Stato e Regioni delle competenze legislative rappresenti un chiaro elemento di discontinuità e di rottura rispetto ai precedenti condoni, che connota in modo totalmente innovativo il nuovo intervento normativo. Secondo la Corte, infatti, il riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo delle norme statali in tema di condono contribuisce “*senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natu-*

*ra – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle leggi sui condoni edilizi”.*

La sentenza 196/2004 affronta anche il tema della ragionevolezza degli interventi normativi di sanatoria edilizia, cercando di porsi in coerenza con le prese di posizione elaborate con riferimento ai primi due condoni (ed in particolare con le menzionate sentt. 416/1995 e 427/1995). Come si è illustrato nelle pagine precedenti, infatti, secondo un costante orientamento della Consulta, ogni condono edilizio deve considerarsi come un istituto *“a carattere contingente e del tutto eccezionale”*, ammissibile solo *“negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale”*. Come si è visto, il fondamento giustificativo della legislazione in materia di sanatoria edilizia in passato era stato individuato nella necessità di *“chiudere un passato illegale”* in attesa di poter giungere ad una repressione efficace dell’abusivismo edilizio (riconoscendosi tuttavia che a simili legislazioni non erano estranee anche *“ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria”*). La *ratio* del secondo provvedimento di sanatoria, in particolare, era stata identificata nella *“persistenza del fenomeno dell’abusivismo”* e nell’imputabilità di tale fenomeno *“almeno in parte, proprio alla scarsa incisività e tempestività dell’azione di controllo del territorio da parte degli enti locali e delle Regioni”*. Sulla base di tali argomentazioni, la Corte – dinanzi alla reiterazione del condono degli anni ’80 – aveva esplicitamente ammonito che un’ulteriore reiterazione sostanziale del provvedimento non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità.

Nella sentenza 196/2004, tuttavia, essa precisa che tali affermazioni non implicano l’illegittimità di ogni tipo di condono edilizio straordinario. Al contrario, risulta necessario uno stretto esame di costituzionalità del nuovo testo normativo, al fine di individuare un ragionevole fondamento, nonché elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni edilizi, per evitare l’obiezione secondo cui si sarebbe in realtà prodotto un vero e proprio ordinamento legislativo stabile contrapposto a quello ordinario.

Tale giustificazione, nel caso specifico, è individuata proprio nelle rinnovate competenze normative regionali in materia di *“governo del territorio”*; il comma 2 dell’art. 32 esprime infatti l’opportunità di un nuovo intervento straordinario nelle contingenze particolari della re-

cente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia, nonché dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle Regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio. In tale particolare contesto, pertanto, *“non sembrano rilevare elementi di irragionevolezza tali da condurre ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 32”*.

#### ***6. Il seguito della sentenza 196/2004 e l'impugnazione delle leggi regionali in materia di condono***

Come si è visto, la sentenza 196/2004 ha imposto esplicitamente al legislatore statale di fissare un “congruo” termine per l'esercizio delle competenze regionali in materia di condono, così come delineate nella sentenza medesima.

La decisione ha trovato esecuzione nell'art. 5 del decreto legge 12 luglio 2004, n. 168 “Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica”, conv. in legge 30 luglio 2004, n. 191, che ha fissato il termine di quattro mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto n. 168, precisando che scaduto tale termine “la normativa applicabile è quella contenuta nel [...] decreto legge n. 269 del 2003”.

Tutte le Regioni italiane hanno quindi adottato autonomi provvedimenti normativi, molti dei quali sono stati però contestati dallo Stato innanzi alla Corte costituzionale; le questioni così sollevate sono state riunite e decise con un'unica sentenza, la 49/2006.

Oggetto delle impugnative erano numerose disposizioni contenute nella legge della Regione Emilia-Romagna 23/2004 “Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326”; nella legge della Regione Toscana 53/2004 “Norme in materia di sanatoria edilizia straordinaria”; nella legge della Regione Marche 23/2004 “Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi”; nella legge della Regione Lombardia 31/2004 “Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi”; nella legge della Regione Veneto 21/2004 “Disposizioni in materia di condono edilizio”; nella legge della Regione Umbria 21/2004 “Norme sulla vi-

gilanza, responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia”; nella legge della Regione Campania 10/2004 “Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 di conversione e successive modifiche ed integrazioni”.

Le varie censure prospettate dallo Stato sono state suddivise dalla Corte costituzionale in cinque macrogruppi omogenei, così individuati:

- 1) questioni in cui si contesta la riduzione dell’ambito della sanatoria straordinaria mediante l’esclusione dal condono sul versante amministrativo di talune tipologie di abusi edilizi;
- 2) questioni in cui si contesta la riduzione dell’ambito della sanatoria straordinaria mediante la riduzione dei limiti quantitativi delle volumetrie condonabili;
- 3) questioni in cui si contesta la riduzione dell’ambito della sanatoria straordinaria mediante l’introduzione, ai fini della condonabilità di taluni interventi, di condizioni ulteriori rispetto a quelle previste dall’art. 32 del decreto legge 269/2003;
- 4) questioni in cui si contesta l’ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria amministrativa;
- 5) questioni in cui si contesta il mancato rispetto del termine previsto dall’art. 5, comma 1, del decreto legge 168/2004 per l’emanazione della legge regionale di cui all’art. 32 del decreto legge 269/2003.

Gli esiti del sindacato della Corte saranno illustrati nei prossimi paragrafi.

### ***6.1. I vincoli alla potestà normativa regionale in materia di condono: a) il rispetto del termine fissato dal legislatore statale***

La Consulta inizia il proprio esame dalle questioni indicate al punto 5 dell’elenco appena riportato, logicamente preliminari rispetto alle altre. Puntualizza a tal proposito che il limite temporale all’esercizio del potere legislativo regionale indicato nel decreto legge 269/2003 concerne esclusivamente le disposizioni che, specificando l’ambito degli interventi condonabili sul versante amministrativo, si discostano dalle previsioni dell’art. 32 dello stesso decreto legge, così come modificato dalla legge di conversione 326/2003, e come risultante a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale ad

opera della sentenza 196/2004. Non incontra, invece, limiti temporali del genere il potere legislativo regionale che si svolge in conformità dell'art. 32 o nell'ambito di una qualsiasi ordinaria materia legislativa di competenza della Regione.

Tale presa di posizione ha trovato ulteriori sviluppi nella sentenza 54/2009, che si illustrerà *infra*.

### **6.2. b) il rispetto dei “limiti massimi” fissati dal legislatore statale**

Per quanto riguarda invece le censure indicate nei macrogruppi 1, 2 e 3 dell'elenco di cui sopra – censure tutte attinenti alla riduzione, da parte delle leggi regionali, dell'ambito di applicazione della sanatoria statale – la Corte ritiene sostanzialmente conformi alla Costituzione le norme impugnate. Ricorda infatti come il punto centrale della sentenza 196/2004 stesse proprio nel riconoscimento al legislatore regionale di un ampio potere discrezionale nella possibilità di definire i confini entro cui modulare gli effetti sul piano amministrativo del condono edilizio straordinario.

Per quanto riguarda, in particolare, la deroga ai limiti volumetrici previsti dal legislatore statale, la stessa sentenza 196/2004 aveva già dichiarato l'illegittimità del comma 25 dell'art. 32 del d.l. 269/2003 proprio nella parte in cui non prevedeva “*che la legge regionale di cui al comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli ivi indicati*”. Su questa base, nella sentenza 49/2006 la Corte può quindi facilmente respingere la tesi dell'Avvocatura dello Stato, che riteneva fosse consentito alle Regioni soltanto “limare” entro margini di ragionevole tollerabilità le volumetrie massime previste dal legislatore statale, ma non negare *in toto* o in misura prevalente la sanabilità delle opere. Ugualmente infondate sono valutate le questioni inerenti altre disposizioni regionali, che riducevano l'ambito di applicazione della sanatoria sottoponendola a condizioni restrittive non previste dal legislatore statale. Tale è il caso, ad esempio, dell'art. 32 della legge della Regione Emilia-Romagna 23/2004 e dell'art. 21 della legge della Regione Umbria 21/2004, che subordinavano la condonabilità delle opere alla condizione che esse non fossero state realizzate con contributi pubblici erogati successivamente all'ultimo condono, ovvero che non avessero già beneficiato di precedenti condoni.

La Corte affronta per ultime le censure relative alle disposizioni regionali che producevano l'effetto di ampliare gli interventi ammessi alla sanatoria. In modo del tutto coerente con le altre prese di posizione, la sentenza 49/2006 ricorda che la giurisprudenza costituzionale sul condono è costante *“nell'affermare che spetta al legislatore statale determinare non solo tutto ciò che attiene alla dimensione penalistica del condono, ma anche la potestà di individuare, in sede di definizione dei principi fondamentali nell'ambito della materia legislativa ‘governo del territorio’, la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili”*. Alla luce di tale principio, la Corte dichiara illegittimi:

– l'art. 26, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 23/2004, a norma del quale: *“Le opere edilizie autorizzate e realizzate in data antecedente all'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme sulla edificabilità dei suoli), che presentino difformità eseguite nel corso dell'attuazione del titolo edilizio originario, si ritengono sanate, fermo restando il rispetto dei requisiti igienico-sanitari e di sicurezza”*. Ad avviso della Corte tale previsione, che contempla un'ipotesi di condono *ope legis*, si pone palesemente in contrasto con il principio fondamentale – di competenza statale – del rilascio di un titolo abilitativo in sanatoria al termine dello speciale procedimento previsto dallo stesso legislatore statale;

– l'art. 3 della legge della Regione Marche 23/2004, che rimodula i limiti volumetrici massimi delle opere abusive condonabili (fissandoli in misura ridotta rispetto a quelli statali), senza tuttavia menzionare i limiti indicati dal comma 25 dell'art. 32 del decreto legge 269/2003, ovvero: 30% della volumetria originaria della costruzione ampliata, 3.000 metri cubi complessivi per le nuove costruzioni residenziali. Tale previsione, interpretata in coerenza con le restanti disposizioni della legge, ad avviso della Corte rende possibili, per gli immobili non residenziali, la realizzazione di ampliamenti superiori a quelli previsti dalla normativa statale.

### ***6.3. Le successive decisioni della Corte costituzionale: la conferma dei vincoli alla potestà legislativa regionale in materia di condono***

La Corte costituzionale è nuovamente intervenuta in merito al riparto di competenze Stato-Regioni nell'ambito del condono edilizio con le sentenze 54/2009 e 290/2009, che si sono pronunciate sulla legittimità di alcune leggi regionali di modifica degli originari interventi normativi in materia.

La sentenza 54/2009, in particolare, ha ad oggetto la legge della Regione Basilicata 25/2007 (che modifica parzialmente la legge regionale 12 novembre 2004, n. 18, recante "Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui all'art. 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269"), contestata dal Presidente del Consiglio perché adottata oltre il termine prescritto dal decreto legge 168/2004.

La Consulta ha così modo di ribadire e sviluppare quanto già affermato nella sentenza 49/2006, ovvero "*che il limite temporale all'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in questa particolare materia concerne esclusivamente le disposizioni che [...] si discostano dalle previsioni dell'art. 32 [...] non incontra, invece, limiti temporali del genere il potere legislativo regionale che si svolga in conformità dell'art. 32*". Chiarisce a tal proposito che il solo esaurimento del termine non è sufficiente a sostenere la censura di incostituzionalità, la quale esige invece che la parte ricorrente adduca argomenti tali da dimostrare che la sopravvenuta normativa regionale si è discostata dalle previsioni contenute nell'art. 32 del decreto legge 269/2003, alterando in tal modo la normativa statale in materia di condono edilizio.

Nel caso di specie, tale onere motivazionale, ad avviso della Consulta, è adempiuto dal ricorrente solo con riferimento ad una delle disposizioni impugnate, sulla quale di conseguenza è circoscritto il giudizio. La decisione dichiara quindi illegittime le lettere *a)* e *c)* dell'art. 1, comma 1 della citata l.r. 25/2007. La prima disposizione modifica la nozione di "*opera ultimata*", eliminando la necessità che, a tal fine, siano stati edificati i "*muri perimetrali*"; con la soppressione del riferimento a tale elemento, ad avviso della Consulta, si renderebbe applicabile il condono edilizio anche ad opere che ne sono escluse dalla legislazione statale e dalla previgente legislazione regionale, secondo le quali costituiscono opere abusive condonabili soltanto "*gli*

*edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura*". La norma impugnata ha pertanto l'effetto di estendere l'area del condono oltre il termine assegnato alla Regione ai fini dell'integrazione della normativa statale, che viene anzi per tale profilo significativamente modificata.

Per lo stesso motivo è dichiarata illegittima la lettera c), che restringe la nozione di opere abusive non sanabili. Secondo il testo previgente della legge regionale 18/2004, infatti, non potevano formare oggetto di sanatoria le opere eseguite su immobili sottoposti a vincoli di tutela, mentre secondo il testo introdotto dalla disposizione impugnata l'esenzione opera solo se i vincoli comportano *"l'inedificabilità assoluta e siano stati imposti prima della realizzazione delle opere stesse"*. La sentenza 290/2009 si pronuncia, invece, sulla conformità alla Costituzione della legge della Regione Marche 11/2008 che, composta di un solo articolo, reca la "interpretazione autentica" dell'art. 2, comma 1, lett. a) della legge della Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23, con la quale la Regione ha esercitato la propria potestà legislativa in relazione alla disciplina del condono edilizio.

La disposizione impugnata stabilisce, in particolare, che l'art. 2, comma 1, lett. a) della legge regionale 23/2004 (relativo alle "Opere non suscettibili di sanatoria") deve essere interpretato nel senso che i vincoli in esso menzionati impediscono la sanatoria delle opere abusive solo qualora comportino inedificabilità assoluta e siano imposti prima dell'esecuzione delle opere.

In merito alla natura di tale disposizione, la Corte precisa che *"la potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile, sicché la via per negare la competenza regionale di natura interpretativa dovrebbe consistere nell'individuare siffatta materia e nel contestare che la disciplina legislativa di essa spetti alla Regione"*; il parametro con cui misurare la legittimità della disposizione impugnata deve essere individuato, pertanto, anche in questo caso, nell'art. 117, terzo comma, Cost. in punto di "governo del territorio".

Alla luce di questa disposizione costituzionale, la Consulta dichiara la parziale illegittimità della norma regionale. Essa infatti sottrae dall'ambito della sanatoria gli interventi in area vincolata solo quando il vin-

colo – imposto sulla base delle norme statali citate nella disposizione fatta oggetto dell'intervento interpretativo – abbia carattere assoluto, mentre la disciplina statale sancisce l'osservanza anche dei vincoli di carattere relativo; in tal modo la norma regionale amplia i limiti applicativi della sanatoria, violando il principio secondo il quale *“solo alla legge statale compete l'individuazione della portata massima del condono edilizio straordinario”*.

### ***7. Le impugnazioni delle leggi regionali del Lazio e della Sardegna attuative del “Piano casa”: conclusioni***

Come accennato nel primo paragrafo, due leggi regionali di attuazione del “Piano casa” si trovano attualmente al vaglio della Corte costituzionale: la legge della Regione Lazio 10/2011 (ricorso 130/2011) e la legge della Regione Sardegna 21/2011 (ricorso 11/2012). Anche ad una lettura superficiale dei due atti di impugnazione emerge in modo molto chiaro che le censure sono volte a scongiurare il rischio che l'attuazione regionale degli interventi di riqualificazione edilizia contemplati dal decreto Sviluppo si ponga in contrasto con i principi ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale in tema di condono edilizio. L'art. 2 della legge laziale, infatti, modificando la precedente legge regionale 21/2009 attuativa della “Intesa” tra Stato e Regioni del 1° aprile 2009, stabilisce che possono essere oggetto delle misure premiali previste dalla stessa legge regionale 21/2009 gli edifici per i quali il titolo abilitativo edilizio in sanatoria (concesso ai sensi delle leggi 47/1985, 724/1994 e del decreto legge 269/2003) sia stato rilasciato alla data di entrata in vigore della stessa legge 21/2009, ovvero sia rilasciato entro il termine previsto per la presentazione delle domande relative ai nuovi interventi di ampliamento, ricostruzione o riqualificazione. Il governo può quindi facilmente contestare che *“in tal modo, la norma consente di rilasciare il titolo abilitativo in sanatoria al di là dei presupposti e dei limiti, anche temporali, previsti dalle pregresse leggi di condono, così introducendo surrettiziamente, e senza una base normativa statale, una sorta di proroga o ampliamento del condono”*. Il Presidente del Consiglio impugna poi anche l'art. 5 della legge laziale, anch'esso di modifica della precedente legge regionale 21/2009, in quanto consente ai soggetti che hanno presentato domanda per il

rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria ai sensi dei provvedimenti statali sul condono di avvalersi in modo indifferenziato e generalizzato (senza alcuna distinzione o limite) dell'autocertificazione e del conseguente silenzio-assenso. La disposizione stabilisce infatti che tali soggetti possano presentare al Comune una perizia giurata dell'avvenuta formazione del titolo abilitativo edilizio, di cui il Comune stesso deve verificare la veridicità entro novanta giorni. Decorso il termine senza l'adozione di un provvedimento di autotutela da parte dell'ente, il titolo edilizio in sanatoria si intende formato.

Con riferimento a tale previsione, il Presidente del Consiglio dei Ministri rileva come un simile meccanismo sia applicabile a qualsiasi genere di abuso edilizio, in contrasto con i noti principi secondo cui la sanatoria per infruttuoso decorso del termine per provvedere non opera nei casi di abusi commessi in aree vincolate. Principi che hanno trovato consacrazione nella sentenza della Corte costituzionale 260/2009 che – come si è visto – ha dichiarato illegittima una disposizione regionale che limitava l'esclusione dal condono edilizio ai soli casi di inedificabilità assoluta.

Il ricorso 11/2012, con cui il governo contesta la legittimità della legge della Regione Sardegna 21/2011, evidenzia in modo meno lampante le connessioni esistenti tra l'attuazione del "Piano casa" e la possibile violazione dei limiti di ammissibilità del condono edilizio da parte del legislatore regionale, ma tuttavia ne conferma la possibile sussistenza. È contestato infatti l'art. 7 che – modificando la precedente legge 4/2009 – stabilisce che gli interventi di ampliamento e ricostruzione sono realizzabili non soltanto "*in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali vigenti*", ma anche in deroga "*alle vigenti disposizioni normative regionali*", facendo salvo soltanto "*il rispetto delle disposizioni del codice civile e i diritti dei terzi*".

Secondo la difesa erariale, una locuzione così generica è suscettibile di essere interpretata in modo ampio, comprensivo anche della disciplina di uso del territorio stabilita dal piano paesaggistico regionale, con la conseguenza che si ha una incostituzionale riduzione della tutela paesaggistica. Ad avviso del ricorrente ciò comporta un diretto contrasto con la norma di grande riforma economico-sociale recata

dall'art. 5 del decreto Sviluppo, che ha posto i principi fondamentali sul "Piano casa", chiarendo *"senza ombra di dubbio, che resta fermo il rispetto delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, in linea, del resto, con i contenuti dell'intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 1° aprile 2009, che ha fissato gli ambiti e i limiti di intervento generali dei piani casa regionali"*.

La dichiarazione di illegittimità della legge laziale appare quanto mai probabile, poiché le norme impugnate si pongono in diretto contrasto con quanto stabilito dalla Corte costituzionale nelle sentenze 49/2006 e 54/2009 in merito alla possibilità per il legislatore regionale di discostarsi dai termini temporali del condono edilizio fissati dal legislatore statale; esse si pongono poi in evidente contrasto anche con la sentenza 290/2009, che ha chiarito che le Regioni non possono assoggettare al condono edilizio immobili vincolati<sup>9</sup>. È invece più difficile prevedere l'esito del giudizio sulla legge sarda; la Corte costituzionale con la recentissima sentenza 184/2012 ha infatti respinto il ricorso presentato dalla Regione Siciliana avverso l'art. 5 del decreto Sviluppo, ritenendo che la formulazione del comma 12, laddove specifica che le disposizioni dei commi precedenti (che impongono alle Regioni di adottare leggi per la disciplina degli interventi premiali) *"si applicano 'anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione', rende operante la 'clausola di salvaguardia' degli statuti speciali, che esclude l'applicabilità alla ricorrente dei censurati commi dell'art. 5"*. Tuttavia, la Consulta potrebbe ritenere che i principi da essa stessa elaborati in merito alla legittimità delle leggi regionali sul condono siano espressione di vincoli generali alla potestà legislativa in materia di interventi edilizi straordinari, accogliendo quindi la tesi dell'Avvocatura regionale secondo cui l'art. 5 del decreto Sviluppo rappresenta

---

(9) Nelle more di pubblicazione del presente scritto, la legge della Regione Lazio 21/2009 è stata nuovamente modificata dalla legge regionale 6 agosto 2012, n. 12 (recante modifiche a una lunga serie di leggi regionali), che sembra essersi conformata integralmente ai rilievi governativi. Il giudizio di costituzionalità è tuttavia ancora pendente.

una norma di grande riforma economico-sociale vincolante anche per la Regione autonoma della Sardegna.

Il presente scritto ha preso le mosse dalla ricostruzione del caotico susseguirsi di atti e norme che hanno condotto all'adozione delle leggi regionali sul "Piano casa". L'assegnazione alle Regioni della potestà di disciplinare nel dettaglio un'iniziativa considerata fondamentale dal governo, come si è visto, è stata imposta dal rispetto della giurisprudenza costituzionale in tema di condono, che ha delineato il ruolo centrale delle Regioni nella disciplina degli interventi edilizi di sanatoria, riempiendo di contenuti concreti la competenza legislativa concorrente in materia di "governo del territorio". L'analisi dei ricorsi governativi contro le leggi regionali conferma come la salvaguardia dei principi costituzionali che presiedono ai rapporti tra Stato ed Autonomie territoriali sia fortemente messa a rischio da provvedimenti normativi unilaterali, che sovrapponendosi gli uni agli altri in modo caotico determinano un'intollerabile incertezza nei rapporti giuridici. Tuttavia, l'esame di tali ricorsi sembra, al contempo, revocare in dubbio l'opinione diffusa secondo la quale il "Piano casa" avrebbe costituito una forma indiretta di condono edilizio; lo Stato sembra invece essersi posto come garante del rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia. La legislazione statale ha infatti demandato completamente alle Regioni il compito di disciplinare i nuovi interventi premiali ed il governo ha poi impugnato le leggi regionali che cercavano di utilizzare tale occasione per riaprire surrettiziamente i termini per la sanatoria dei precedenti abusi. Ciò rafforza quindi la convinzione di quanti ritengono che l'effettiva salvaguardia del territorio dagli interventi edilizi illegali necessiti (oltreché del presidio permanente da parte delle Autorità locali) del controllo reciproco fra Stato e Regioni, soggetti "con-titolari" della potestà normativa in materia.