

C. COST. 12/004

20 DIC 2004 26036

**CORTE COSTITUZIONALE**

**RICORSO**

per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato,

**nei confronti**

della Regione Emilia-Romagna, in persona del suo Presidente della Giunta,

**avverso**

l'art. 26 comma 4, l'art. 29 comma 2 (e, per quanto ivi richiamato, l'art. 8 comma 3), l'art. 32, l'art. 33 commi 1, 2, 3 e 4 (eccettuata, nel comma 3, la lettera d) e l'art. 34 commi 1 e 2 (del comma 2 con esclusione delle lettere b, c, d ed e) della legge regionale 21 ottobre 2004 n. 23, intitolata "vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003 n. 326...", pubblicata nel Boll. Uff. n. 26 del 22 ottobre 2004.

\*\*\*\*\*

La determinazione di proposizione del presente ricorso è stata approvata dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 10 dicembre 2004 (si depositerà estratto del relativo verbale).

L'art. 32 comma 25 del d.l. 30 settembre 2003 n. 269 convertito nella legge 24 novembre 2003 n. 326 ammette al cosiddetto condono edilizio anche le "nuove costruzioni residenziali" non superiori ai limiti volumetrici ivi indicati. L'art. 33 comma 1 della legge regionale in esame invece esclude dalla sanatoria straordinaria tutti i nuovi manufatti edilizi

001128

338

REGIONE EMILIA-ROMAGNA  
AVVOCATURA REGIONALE  
21 DIC 2004  
DATA DI ARRIVO  
PROT. N. ... 22627

realizzati “in contrasto con la legislazione urbanistica o (ripetesi, o) con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 maggio 2003”.

L’art. 33 comma 1 citato, oltre a non essere coordinato con l’art. 17 della medesima legge regionale ed a non considerare l’efficacia di strumenti urbanistici eventualmente sopravvenuti dopo il 31 marzo 2003, contrasta con l’artt. 117 e l’art. 119 Cost.: Nella fondamentale sentenza n. 196 del 2004 codesta Corte ha affermato che la disciplina amministrativa del condono edilizio (non anche la repressione penale degli abusi più gravi) rientra nella materia di competenza concorrente “governo del territorio” (art. 117 comma terzo Cost.). Ne consegue che la Regione è tenuta ad attenersi ai principi posti dalla legislazione statale. La sanabilità delle “nuove costruzioni residenziali” di relativamente modeste dimensioni realizzate in contrasto con gli strumenti urbanistici (non anche in contrasto con vincoli extraurbanistici) è principio cui ogni Regione deve attenersi. La Regione può specificare i limiti (quantitativi e non) della sanabilità, e persino “limare” entro margini di ragionevole tollerabilità (come qualche altra Regione ha fatto) le volumetrie massime previste del legislatore statale; non può invece negare “in toto” o un misura prevalente (rispetto al “quantum” di volumetria ammessa dalla legge statale) la sanabilità di dette nuove costruzioni. Un diniego totale ed aprioristico, quale quello contenuto nella citata disposizione regionale, contraddice uno dei principi fondamentali determinati dal legislatore statale e persino la configurabilità – ammessa anche da codesta Corte – di una sanatoria straordinaria degli illeciti urbanistici.

L'art. 33 comma 1 contrasta inoltre con gli artt. 117 comma secondo e 119 Cost.. L'art. 117 comma secondo lettere A ed E attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di rapporti con l'Unione europea (e relativi stringenti "vincoli") e di "moneta" (oggi moneta unica difesa dai noti parametri di Maastricht) nonché in materia di "sistema tributario e contabile dello Stato". D'altro canto, l'art. 117 comma terzo e l'art. 119 comma secondo attribuiscono allo Stato il compito – particolarmente arduo – di coordinare la "finanza pubblica" (al singolare). Notoriamente, più leggi del Parlamento fanno affidamento sul gettito del condono edilizio per la copertura (art. 81 Cost) di spese pubbliche e di minori entrate; comprimere in misura oggettivamente eccessiva le possibilità di accedere alla sanatoria straordinaria riduce sensibilmente quel gettito, lede le potestà statali di governo della finanza pubblica, e potrebbe persino essere considerato indebita turbativa dell'equilibrio finanziario del Paese nel suo insieme. Del resto, la Regione non assume a proprio carico l'onere conseguente alla riduzione del predetto gettito, non sposta cioè prelievo da coloro che hanno commesso gli abusi edilizi alla generalità dei cittadini che in essa risiedono.

Parimenti grave appare la lesione del principio di eguaglianza (art. 3 comma primo Cost.) delle persone rispetto alla legge e della competenza esclusiva ex art. 117 comma secondo lettera L Cost. (ordinamento civile e penale). Indubbiamente i Giudici comuni devono applicare anche le leggi regionali; conseguentemente l'eccessiva restrizione, ad opera del legislatore emiliano, dell'ambito di applicazione

della legislatura statale in tema di condono edilizio obbliga i Giudici comuni a rendere, a carico dei proprietari ed autori di illeciti (e di eventuali controinteressati e parti offese), pronunce quanto meno asistematiche; ciò malgrado l'art. 26 comma 2 della legge regionale in esame recita "fermo restando gli effetti estintivi del reato conseguenti alla corresponsione dell'oblazione".

Identiche doglianze per inosservanza dei daziani evocati parametri costituzionali devono essere mosse anche nei confronti dell'art. 33 commi 2 e 3, dell'art. 34 commi 1 e 2 e dell'art. 32 della legge in esame. La sanabilità di ampliamenti e sopraelevazioni è stata sottoposta dai predetti commi 2 e 3 dell'art. 33 a limiti che irrazionalmente ed eccessivamente si discostano da quelli previsti dall'art. 32 comma 25 citato e dalla legislazione statale in esso comma richiamata: la legge in esame ammette "aumenti della cubatura" diversamente modulati e che, per solito, risultano molto minori specialmente per gli edifici residenziali monofamiliari e bifamiliari. Per quest'ultimi, tra l'altro, il limite di 100 metri cubi risulta irrazionalmente più severo di quello (100 metri quadri) che segna il confine tra la nozione di variazione essenziale e la nozione di parziale difformità (per l'Emilia Romagna, art. 23 della legge reg. n. 25 novembre 2002 n. 31) . Inoltre, contrasta con il carattere straordinario del condono edilizio il far grossomodo coincidere (in realtà le parole "per singola unità immobiliare "sono restrittive) con l'anzidetto confine lo "aumento della cubatura" (10 per cento) massimo consentito per l'accesso alla sanatoria.

L'art. 33 comma 3 ed anche l'art. 34 comma 2 consentono la sanatoria straordinaria di interventi "che siano conformi alla legislazione urbanistica ma che contrastino con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 maggio 2003". Non del tutto chiaro è il significato dell'espressione "conformi alla legislazione urbanistica" (si allude forse a standards urbanistici); una puntualizzazione in proposito potrebbe venire dalla difesa della Regione. E' comunque palese che una interpretazione ampia di quella espressione chiuderebbe la strada alla sanabilità di qualsiasi, anche minore, abuso.

Lesivo dell'autonomia degli enti locali per quanto ne vincola oltre misura la potestà urbanistica e contrastante – oltre che con i parametri costituzionali dianzi evocati – anche con la garanzia costituzionale della proprietà (art. 42 Cost.) appare l'art. 33 comma 4, che impone di mantenere per venti anni la destinazione d'uso non abitativa.

L'art. 34 comma 1 non ammette a sanatoria, "fatto salvo quanto disposto dal comma 2", gli interventi di ristrutturazione edilizia senza distinguere tra ristrutturazioni per le quali è necessario permesso di costruire e ristrutturazioni a volumetria e superficie utile lorda invariate. Detto comma ricalca il comma 2 dell'art. 33, ed utilizza esso pure lo "o" disgiuntivo. L'art. 34 comma 2 ammette invece a sanatoria gli interventi di ristrutturazione, purchè ricorrano tutte le condizioni elencate ed essi "siano conformi alla legislazione urbanistica". Anche questi due commi dell'art. 34, oltre ad essere poco coordinati con l'art. 14 commi 2 e 4 della medesima legge regionale, sostanzialmente contrastano con i principi della legislazione statale e con i parametri costituzionali dianzi

evocati. Oltretutto, le ristrutturazioni edilizie a carico urbanistico invariato o poco variato non comportano necessità di interventi di riqualificazione urbana e i relativi oneri per le comunità locali. Priva di giustificazione, e quindi solo ostruzionistica, appare la “condizione” introdotta dalla lettera a) dell’art. 34 comma 2, in assenza di principio determinato dal Parlamento.

Quanto all’art. 32 oggi in esame, esso – oltre a contrastare con gli artt. 117 e 119 Cost. per quanto dianzi esposto – viola anche il principio di eguaglianza (art. 3 comma primo Cost.) e la garanzia costituzionale della proprietà (art. 42 Cost.) introducendo “ex novo” due esclusioni che irrazionalmente discriminano tra proprietari di edifici ed anche tra autori (eventualmente imputati) degli illeciti edilizi. In particolare, risulta ingiustificata l’esclusione di cui alla lettera a), e troppo rigida e “meccanica” – si pensi alla regolarizzazione in passato di un minuscolo abuso – l’esclusione prevista dalla lettera b); per quest’ultima avrebbe potuto essere proporzionato alla finalità perseguita ad esempio il non computare la volumetria in passato “condonata” nella base per il calcolo del 10% di “aumento della cubatura”.

La demolizione delle disposizioni sin qui considerate (ed ove occorra anche dell’art. 40 lettera b della legge in esame) non produce lacune, posto che essa consente il riespandersi della normativa statale. Si confida peraltro in un nuovo sollecito intervento legislativo della Regione, intervento che – se effettivamente idoneo a superare la controversia – potrebbe non essere reputato tardivo.

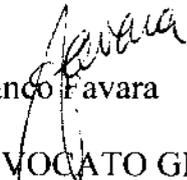
Ulteriore doglianza deve muoversi nei confronti dell'art. 26 comma 4 della legge regionale in esame, ove la Regione – contraddicendo la linea seguita nei menzionati artt. 32, 33 e 34 – prevede una sanatoria straordinaria gratuita ed “ope legis” non sorretta da alcun principio fondamentale determinato dallo Stato, e contrastante con le esigenze della finanza pubblica. Del resto, anche gli illeciti urbanistici non recenti, se non sanati, permangono; e non v'è ragione di introdurre una discriminazione (art. 3 comma primo Cost.) tra proprietari.

L'art. 29 comma 4 concerne le “asseverazioni non veritiere” e prevede sanzioni disciplinari ed eventualmente penali a carico del professionista. La disposizione appare lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento civile e penale”, e della competenza concorrente in materia di “professioni” (art. 117 comma secondo lettera L e comma terzo Cost. ). La disposizione non può essere considerata meramente confermativa di regole generali, posto che le “asseverazioni” delle quali qui si tratta sono richieste anche per trasformazioni edilizie già realizzate (non solo progettate) e che possono non essere ricomprese tra quelle per le quali è sufficiente la dichiarazione di inizio attività.

\*\*\*\*\*

Si chiede pertanto che sia dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative sottoposte a giudizio , con ogni consequenziale pronuncia e con invito alla Regione a non procedere alla attuazione delle disposizioni stesse in pendenza del giudizio.

Roma, 17 dicembre 2004

  
Franco Favara

VICE AVVOCATO GENERALE

### RELATA DI NOTIFICA

Il sottoscritto Ufficiale giudiziario addetto all'Ufficio unico notifiche presso la Corte di appello di Bologna ha notificato altro esemplare del presente ricorso alla Regione Emilia-Romagna in persona del Presidente della Giunta, presso la sede di essa in Bologna.

*Q. p. n. e'*  
*di P. n. e' defendite in carcere*

*17, 20.12.04* 

*162635*  
*17/12/04*