



AOO Segreteria Generale
 prot. n. 0000238 del 19/01/2005
 Protocollo in ENTRATA
 Fascicolo 10/12/5/27

Ct. 57702/2004 (3)

30/12/2004-167386 P
 ROMA
 A MANO

CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO

per il Presidente del Consiglio dei Ministri, ^{ricorrente} ~~ricorrente~~
 dall'Avvocatura generale dello Stato,
 nei confronti
 della Regione Umbria, in persona del suo Presidente della Giunta,

CORTE COSTITUZIONALE	
POSTA IN REGISTRAZIONE	
000238	19 GEN. 2005
101 / 12 / 5/27	

avverso

l'art. 20 comma 1 lettera a) e c), l'art. 21 comma 1 lettere c) d) e) ed h), e
 - per connessione - l'art. 19 e l'art. 27 comma 4, della legge regionale 3
 novembre 2004 n. 21 intitolata "norme sulla vigilanza, responsabilità,
 sanzioni e sanatoria in materia edilizia", pubblicata nel Boll. Uff. n. 47
 dell'8 novembre 2004.

Le determinazioni di proposizione del presente ricorso è stata
 approvata dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 23 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. 21 comma 1 lettera d) della legge regionale
 in esame invece esclude dalla sanatoria straordinaria tutti i "nuovi edifici,
 salvo quanto previsto dall'art. 20 comma 1 lettera b".

Inoltre l'anzidetto art. 32 comma 25 ammette alla sanatoria
 straordinaria gli ampliamenti di fabbricati esistenti purchè non superiori

al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, a 750 metri cubi. L'art. 20 comma 1 lettera a) della legge regionale in esame invece, oltre ad esprimere i "limiti" in metri quadri di superficie utile coperta (definita nel successivo art. 27 comma 1), discrimina tra unità immobiliari destinate ad attività produttive od a servizi ed altre unità immobiliari, essenzialmente residenziali (surrettiziamente penalizzate anche dall'adozione di "limiti" emessi in misure di superficie anziché di volume), ed inoltre stabilisce "limiti" che irrazionalmente ed eccessivamente si discostano da quelli previsti dalla legislazione statale. Ad esempio, i 30 metri quadrati indicati all'art. 20 comma 1 lettera a) numero 1 equivalgono mediamente a 100 metri cubi.

L'art. 20 comma 1 lettera a) e l'art. 21 comma 1 lettera d) citati contrastano con l'art. 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. Parimenti costituisce principio la sanabilità in misure non irrisorie degli ampliamenti realizzati indifferentemente su edifici di qualsiasi tipologia. 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 in misura prevalente (rispetto al “quantum” di volumetria ammesso dalla legge statale) la sanabilità di dette nuove costruzioni. Un diniego totale ed aprioristico, quale quello contenuto nell’art. 21 comma 1 lettera d), 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. Anche una drastica ed eccessiva riduzione degli ampliamenti sanabili, quale quella disposta dall’art. 20 comma 1 lettera a), risulta incompatibile con detti principi.

Le menzionate due disposizioni regionali contrastano inoltre con gli artt. 117 comma secondo e 119 Cost. . L’art. 117 comma secondo lettera 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 umbro dell'ambito di applicazione del legislatore 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.

Identiche doglianze per inosservanza dei diani evocati parametri costituzionali devono essere mosse anche nei confronti dell'art. 21 comma 1 lettera c), lettera e), e - in parte - lettera h) della legge in esame. La lettera c) esclude la sanabilità di ampliamenti e in genere di opere abusive che comportino "utilizzo di aree in zona agricola per usi del suolo diversi da quello agricolo" (il resto della disposizione sembra riguardare campi da tennis e simili opere). La disposizione, come formulata, può - con qualche discrezionalità - impedire la sanatoria straordinaria nelle zone agricole, oltretutto in contraddizione con il precedente art. 20 comma 1 lettera a) numero 3 ove si parla di zone E).

La predetta lettera e) escludere la sanabilità dell'ampliamento di edifici la cui "intera" costruzione è stata in passato sanata per "precedenti condoni edilizi". La disposizione, ancorchè non dia rilevanza anche ai minori abusi edilizi in passato sanati, introduce una disuguaglianza non sorretta da principio determinato dalla legislazione statale, ed è inoltre contrastante con gli artt. 3, 42 e 117 comma secondo lettera L Cost.. Premesso che gli attuali proprietari degli edifici di che trattasi possono essere soggetti diversi dagli autori dei precedenti abusi edilizi e dai proprietari all'epoca in cui questi sono stati commessi (e quindi la penalizzazione non ha giustificazione etica), la discriminazione tra proprietà edilizie e relativi attuali proprietari appare invasiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile e penale", ed anche irrazionale e contrastante con gli altri parametri costituzionali dianzi evocati. Una azione di contrasto della "recidiva" e/o della "abitudine" nella commissione degli illeciti urbanistici dovrebbe essere mirata, anzichè contro gli attuali proprietari, contro le imprese di costruzione non di rado protagoniste più che complici dell'abusivismo (e però in pratica sollevate dalle obbligazioni da condono edilizio).

La successiva lettera h) dell'art. 21 esclude persino minuscoli interventi di ampliamento (e contraddittoriamente non anche la chiusura di logge e portici) nei centri storici e/o zone A. Non si nega che il legislatore regionale possa differenziare tra edifici in zona A ed edifici siti in altre zone dell'abitato; è però irrazionale e non compatibile con i principi determinati dalla legislazione statale equiparare i centri storici ai "siti archeologici" e tutti i relativi edifici a quelli sottoposti a vincolo

extraurbanistico, considerato anche che la legislazione statale salvaguarda adeguatamente gli edifici e le porzioni di territorio sottoposti a vincolo. Pertanto, nella lettera h) in esame dovrebbero essere demolite le parole “o di ampliamento nelle zone omogenee di cui al D.M. 1444/1968 nonché nei centri storici” ed anche – per palese incoerenza – le parole “con esclusione di quelli di cui all’art. 20 comma 2.

Per connessione con le doglianze sin qui formulate è doveroso soffermarsi anche sull’art. 19 (entrambi i commi) e sull’art. 27 comma 4 della legge in esame. L’art. 19 recita al comma 1 “ i limiti, le condizioni e le modalità per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria ...sono disciplinate dal presente titolo” (la sentenza n. 196 del 2004^{MON} parla di ‘limiti’) e al comma 2” per quanto non disposto dal presente titolo, si applicano” le norme statali del 1985 e del 1994, “nonché i termini temporali, le modalità e le procedure previste (rectius previsti) dalle norme statali del 2003. L’insieme dei due commi sembra poco chiaro, malgrado la precisazione contenuta nell’art. 20 comma 3, che peraltro sarebbe stato opportuno estendere ai “limiti” non volumetrici ed alla lettera c) numero 1 del comma 1. In effetti, l’art. 19 al comma 1 sembra voler definire autosufficiente ed esaustivo il “presente titolo” e al comma 2 invece aprire – non però per i “limiti” e le “condizioni” – alla integrazione con la normativa statale. Inoltre, questo comma 2 forse involontariamente menziona le norme statali del 1985 e del 1994 senza aggiungere “e successive integrazioni e modificazioni”; cosa può ingenerare incertezze e controversie. La Regione potrà, nel costituirsi in

questo giudizio, fornire una sua interpretazione possibilmente sistematica dell'art. 19.

L'art. 27 comma 4 sembra recare una precisazione concernente soltanto il caso di un unico proprietario di più unità immobiliari comprese in unico edificio e non autonome, e non anche i casi di più proprietari di unità immobiliari comprese in edificio condominiale o di unico proprietario di più unità immobiliari autonome; e sembra escludere soltanto per il caso considerato l'applicabilità del più elevato "limite" (3000 metri cubi) previsto dall'art. 32 comma 25 del d.l. 30 settembre 2003 n. 269, come convertito. La disposizione può essere reputata una utile puntualizzazione, se così interpretata; non anche se ad essa fosse attribuita una portata più ampia.

Una doglianza diversa e, per così dire, di segno opposto deve essere formulata nei riguardi dell'art. 20 comma 1, lettera c) comma che – nello "incipit" – appare di non agevole interpretazione. Se le parole "alla data del 2 ottobre 2003" sono riferite agli "strumenti urbanistici", non è formulato dubbio di legittimità costituzionale. Se invece, come pare, quelle parole fossero collegate alla espressione "siano esse (opere) realizzate" si avrebbe una palese illegittimità costituzionale per grave contrasto con il fondamentale principio posto dall'art. 32 comma 25 del citato d.l. 30 settembre 2003 n. 269 ("opere abusive che risultino ultimate entro il 31 marzo 2003").

Se e per quanto estenda l'ambito della sanabilità, detta disposizione contrasta con principio posto dalla legislazione statale, come riconosciuto nella sentenza n. 196 del 2004, ove "il limite temporale


massimo di realizzazione delle opere” è espressamente indicato. Essa inoltre invade palesemente la competenza esclusiva del Parlamento nazionale in materia di “ordinamento civile e penale” (art. 117 comma secondo lettera L. Cost.) : nei giudizi civili e penali i proprietari (imputati o convenuti) beneficiari di sanatoria solo “regionale” chiederebbero pronunce non consentite dalla legislazione statale (con prevedibili questioni di legittimità costituzionale in via incidentale).

La demolizione delle disposizioni sin qui considerate non produce lacune, posto che essa consente il espandersi 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.

* * *

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

Roma, 28 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 Perugia ha notificato altro esemplare del presente ricorso alla Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta, presso la sede di essa in Perugia

*oppo man
dell'ingegner adetto Sig. re arza
man dell'assessore alla salute
Rosa Maria Broca da Girolamo*

PERUGIA 07 GEN. 2005

