Al vaglio della Corte costituzionale la legge regionale del Lazio che estende il divieto di condono alle opere precedenti al vincolo di inedificabilità relativo

T.a.r. per il Lazio, sezione II-quater, ordinanza 20 dicembre 2019, n. 14632 - Pres. Stanizzi, Est. Caminiti

Urbanistica ed edilizia – Regione Lazio – Vincoli di inedificabilità relativa sopravvenuti alle opere abusive – Condono edilizio straordinario – Esclusione – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3, 42, 97, 103, 113 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. b), l.r. Lazio 8 novembre 2004, n. 12, nella parte in cui – in materia di condono di opere in presenza di vincoli di inedificabilità – contiene una disciplina di maggior rigore, rispetto a quella nazionale contenuta nel d.l. n. 269 del 2003, statuendo che "non sono comunque suscettibili di sanatoria", *tra le altre fattispecie indicate in detta disposizione,* "le opere di cui all'articolo 2, comma 1, realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali (....) nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali". (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per il Lazio ha sollevato la q.l.c. di cui in massima nell'ambito di un giudizio instaurato avverso i provvedimenti con i quali un Comune ha rigettato le istanze di condono avanzate ai sensi della l.r. del Lazio 8 novembre 2004, n. 12 - attuativa della disciplina del c.d. terzo condono contenuta nel d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in l. 24 novembre 2003, n. 326 - la quale, all'art. 3, comma 1, stabilisce che "[…] *non sono comunque suscettibili di sanatoria:* […] *b) le opere di cui all'articolo 2, comma 1, realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali*".

Le istanze di condono riguardavano diverse unità immobiliari facenti parte di un unico edificio realizzato in zona di interesse archeologico, con vincolo di inedificabilità relativa datato 25 luglio 2007, sopravvenuto alla presentazione dell'istanza di condono avvenuta in data 7 dicembre 2004.

Il diniego di condono muove dall'applicazione dal predetto art. 3, comma 1, lett. b), il quale, a differenza dell'omologa disciplina statale di cui costituisce attuazione (d.l. n. 269 del 2003, nel testo risultante dalla legge di conversione), preclude la sanabilità delle opere, quali quelle oggetto della vicenda contenziosa, realizzate su immobili soggetti a vincoli di inedificabilità relativa anche per le ipotesi in cui esse siano state realizzate anteriormente al vincolo medesimo e senza consentire una verifica di compatibilità da parte dell'autorità preposta alla tutela.

II. – Il T.a.r. per il Lazio, definite le questioni in rito, ha, con l'ordinanza in rassegna, quindi deciso di sollevare la questione di costituzionalità del citato art. 3, comma 1, lett. b), della l.r. del Lazio n. 12 del 2004: la norma, poiché ostativa in senso assoluto all'accoglibilità della domanda di condono, prescindendo dalla disamina dell'impatto dell'opera sul contesto vincolato, imporrebbe, tra l'altro, un irragionevole sacrificio del diritto di proprietà privata senza un giusto e dovuto contemperamento con la tutela del paesaggio.

Il ragionamento posto alla base dei dubbi di costituzionalità si articola come segue:

a) se è vero, per un verso, che ben può il legislatore regionale dettare una disciplina del condono edilizio più rigorosa di quella statale come avvenuto nel caso di specie e che nessun legittimo affidamento può vantare chi ha edificato in spregio alle regole urbanistiche, è altrettanto vero che siffatto legittimo affidamento può sorgere per effetto della disciplina condonistica destinata proprio a chi le opere abusive ha realizzato;
b) in tal senso, il soggetto che intende avvalersi del beneficio del condono deve essere messo nelle condizioni di conoscere se la sua istanza sia suscettibile di accoglimento o meno, e ciò sulla base delle previsioni della medesima disciplina agevolativa e del regime dei vincoli ostativi;
c) una regola improntata al canone della ragionevolezza imporrebbe, in linea generale, di individuare il momento in cui l'assetto vincolistico assume rilevanza ai fini del condono secondo due possibilità:
    c1) la prima, ritenendo rilevante il momento della presentazione dell'istanza, valido a cristallizzare l'insieme delle regole su cui fondare l'esito del procedimento di condono (impostazione, peraltro, seguita, dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 in tema di accertamento di conformità, in cui si considerano irrilevanti le modifiche normative intervenute dopo la presentazione dell'istanza);
    c2) la seconda, considerando il momento dell'entrata in vigore della stessa disciplina condonistica;
d) la norma oggetto di scrutinio, silente nello stabilire a quale momento vada ricondotto l'assetto vincolistico rilevante ai fini del rilascio del titolo edificatorio

in sanatoria, si presta ad una lettura volta ad estendere tale periodo fino al momento dell'esame (e decisione) dell'istanza di sanatoria (secondo il principio *tempus regit actum*), soluzione che non sarebbe, in tesi, conforme agli invocati parametri di ragionevolezza e buon andamento in considerazione che:

d1) lederebbe il principio di certezza del diritto (legato alla "*cristallizzazione*" della situazione giuridica rilevante ai fini della definizione della domanda medesima) e di giustiziabilità degli atti delle pubbliche amministrazioni;

d2) impedirebbe il contemperamento di diversi valori costituzionali, il paesaggio e la tutela del diritto di proprietà, il quale risulterebbe tanto più necessario ove, come nella specie, il vincolo sia sopravvenuto anche rispetto all'integrazione delle domande di condono e le stesse abbiano ad oggetto immobili destinati ad abitazione principale dei richiedenti, assicurando l'abitazione di residenza non solo gli interessi dei proprietari, ma anche la funzione sociale della proprietà;

d3) tali considerazioni non sarebbero infirmate dalle conclusioni cui è giunta la giurisprudenza formatasi sul "*primo*" e "*secondo*" condono (Cons. Stato, sez. VI, 31 ottobre 2013, n. 5274 e Ad. plen., 22 luglio 1999, n. 20, in *Guida al dir*., 1999, 36, 100, con nota di BRANCIFORTE) la quale, pur ritenendo rilevanti i vincoli sopravvenuti rispetto alla realizzazione delle opere (dando rilevanza alla situazione esistente al momento della definizione della domanda di condono), non assegna rilevanza assoluta in senso ostativo al sopravvenire di tali vincoli, ma ritiene che nel valutare le istanze l'autorità preposta alla tutela debba apprezzare, *ex* art. 32 l. n. 47 del 1985, la compatibilità o meno dell'opera con il vincolo.

III. – Per completezza si segnala:

e) sui limiti al potere legislativo regionale derivanti dai principi fondamentali statali in materia di governo del territorio, cfr.:

e1) Corte cost., 15 luglio 2016, n. 178 (in *Foro it*., 2017, I, 2569, oggetto della News US in data 18 luglio 2016, cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento);

e2) Corte cost., 9 marzo 2016, n. 49 (in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 8, con nota di STRAZZA e *Giur. it*., 2016, 2233 (m), con nota di VIPIANA PERPETUA);

e3) Cons. Stato, Ad. plen., 7 aprile 2008, n. 2 (in *Urbanistica e appalti*, 2008, 745, con nota di BASSANI, e *Giust. amm*., 2008, 2, 181, con nota di ARDANESE);

e4) nell'ambito dei procedimenti edilizi "*ordinari*" è stato più volte affermato dalla giurisprudenza di legittimità che le Regioni devono comunque tenere conto delle disposizioni di principio poste dalla legge statale (cfr. Cass. pen., sez. III, 5 novembre 2008, n. 43807, in *Riv. giur. edilizia*, 2008, I, 1520) e che le

disposizioni introdotte dalle leggi regionali devono rispettare i principî generali stabiliti dalla legislazione nazionale e, conseguentemente, in caso di dubbi ermeneutici, devono essere interpretate in modo da non collidere con i detti principî (cfr., tra le diverse, Cass. pen., sez. III, 10 aprile 2019, n. 15746);

f) la materia dell'urbanistica e dell'edilizia, come è noto, non è espressamente menzionata nell'elenco delle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost., ai fini del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni; la Corte costituzionale ha, comunque, precisato, sin dalle prime decisioni successive alla riforma costituzionale del 2001, che:

   f1) *"la materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente" (*Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in *Foro it*., 2004, I, 1004, con note di VIDETTA, FRACCHIA, FERRARA; *Corriere giur*., 2004, 29, con nota di DICKMANN; *Urbanistica e appalti*, 2004, 295 (m), con nota di MANFREDI; *Riv. giur. edilizia*, 2004, I, 10, con nota di CELOTTO; *Giur. cost*., 2003, 2675, con note di D'ATENA, ANZON, MOSCARINI, GENTILINI; *Appalti urbanistica edilizia*, 2004, 13; *RivistAmbiente*, 2003, 1257; Cons. Stato, 2003, II, 2007 (m), con nota di D'ARPE; *Urbanistica e appalti*, 2003, 1399, con nota di CAPUTO; *Guida al dir*., 2003, 40, 67, con nota di FORLENZA; *Dir. e giustizia*, 2003, 37, 58, con nota di MAGNI*; Cons. Stato,* 2004, II, 1307 (m), con nota di MILO; *Giur. it*., 2004, 1567, con nota di MASSA PINTO; *Dir. maritt*., 2004, 955, con nota di CARPANETO; *Regioni*, 2004, 535, con note di BARTOLE, VIOLINI);

   f2) la parola "*urbanistica*" non compare nel nuovo testo dell'art. 117*, "ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia ricompresa nell'elenco del 3° comma: essa fa parte del governo del territorio*" (Corte cost. n. 303 del 2003, cit.), nozione, quest'ultima (di cui all'art. 117, comma 3, Cost.), "*che comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività*";

   f3) conseguentemente, la potestà legislativa concorrente delle Regioni a statuto ordinario è vincolata al rispetto dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (così, tra le altre, Corte cost., 10 febbraio 2006, n. 49, in *Giornale dir. amm*., 2006, 851, con nota di PISTIS; *Regioni*, 2006, 824, con nota di DE PRETIS; *Riv. Giur. Edilizia*, 2006, I, 759, con nota di GRAZIOSI; *Corr. giur*., 2006, 1661, con nota di MUSOLINO, e 28 giugno 2004, n. 196, in *Riv. giur. urbanistica*, 2005, 38, con nota di CALEGARI; *Giust. amm*., 2004, 778, con nota di MORBIDELLI; *Regioni*, 2004, 1355, con nota di SORACE, TORRICELLI;

Riv. not., 2004, 1487, con nota di CASU; *Giur. cost.*, 2004, 1930, con note di CHIEPPA, PINELLI, STELLA RICHTER; *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2004, 1219, con nota di MAIELLO; *Rass. avv. Stato*, 2004, 576, con nota di FIENGO; *Giur. it.*, 2005, 2024, con nota di ANGELINI), fermo restando che "*la legislazione delle singole Regioni può disporre diversamente da quanto previsto dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, quale convertito dalla legge n. 326 del 2003*" (Corte cost., 10 febbraio 2006, n. 49, cit.);

g) sui poteri dello Stato e delle regioni in tema di condono edilizio, v. Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, cit., secondo cui:

g1) "*È inammissibile, in quanto il ricorso è stato notificato al presidente del consiglio dei ministri presso l'avvocatura generale dello stato e non presso la presidenza del consiglio dei ministri, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1º-3º, 9º, 14º-23º, 25º, 32º-38º, 41º, 42º, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, nel testo risultante dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, in riferimento agli art. 3, 9, 32, 41, 42, 97, 114, 117, 118 e 119 cost.*";

g2) "*È inammissibile, in quanto relativa ad aspetti non potenzialmente idonei a determinare una vulnerazione della sfera di attribuzioni delle regioni o province autonome ricorrenti, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 d.l. 30 settembre 2003 n. 269, convertito, con modificazioni, nella l. 24 novembre 2003 n. 326, in riferimento agli art. 3 e 25 cost.*";

g3) "*È inammissibile, in quanto non sorretta da alcuna argomentazione in diritto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 44º-50º, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, nel testo risultante dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, in riferimento agli art. 3, 9, 77, 114, 117, 118, 119 e 127 cost.*";

g4) "*È inammissibile, in quanto il riferimento ai parametri costituzionali non è sorretto da alcuna autonoma argomentazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 9º, 10º, 13º-20º, 24º-41º, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, nel testo originario e in quello risultante dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, in riferimento agli art. 32, 41 e 42 cost.*";

g5) "*È inammissibile, in quanto il riferimento al parametro costituzionale non è sorretto da alcuna argomentazione o risulta eccessivamente generico, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1º, 2º, 3º, 5º, 14º-23º, 25º-50º, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, nel testo originario e in quello risultante dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, in riferimento agli art. 97 e 114 cost.* ";

g6) "*È inammissibile, in quanto non sorretta da alcuna autonoma motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, 10º comma, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, nel testo risultante dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, in riferimento agli art. 118 e 119 cost.*";

g7) *"È inammissibile, in quanto non sorretta da alcuna autonoma motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, 10º comma, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, nel testo risultante dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, in riferimento agli art. 118 e 119 cost."*;

g8) *"È incostituzionale l'art. 32, 26° comma, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, nel testo originario e in quello risultante dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, 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"*;

g9) *"È incostituzionale l'art. 32, 14° comma, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, nel testo originario e in quello risultante dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, nella parte in cui non prevede il rispetto della legge regionale di cui al 26° comma della stessa disposizione"*;

g10) *"È incostituzionale l'art. 32, 33° comma, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, nel testo originario e in quello risultante dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, nella parte in cui prevede le parole «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto», anziché le parole «tramite la legge di cui al 26° comma»"*;

g11) *"È incostituzionale l'art. 32, 37° comma, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, nel testo originario e in quello risultante dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al 26° comma della stessa disposizione possa disciplinare diversamente gli effetti del prolungato silenzio del comune"*;

g12) *"È incostituzionale l'art. 32, 38° comma, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, nel testo originario e in quello risultante dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, nella parte in cui prevede che sia l'allegato 1 stesso d.l., anziché la legge regionale di cui al 26° comma della stessa disposizione, a determinare la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento"*;

g13) *"È incostituzionale l'art. 32 d.l. 30 settembre 2003 n. 269, nel testo originario e in quello risultante dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al 26° comma della stessa disposizione debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi dalla legge statale"*;

g14) *"È incostituzionale l'art. 32, comma 49 ter, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, introdotto dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, nella parte in cui concentra nell'autorità prefettizia la competenza a far effettuare le demolizioni conseguenti ad abusi edilizi"*;

g15) *"È incostituzionale l'allegato 1 del d.l. 30 settembre 2003 n. 269, nel testo originario e in quello risultante dalla l. di conversione 24 novembre 2003 n. 326, nella parte in*

cui determina la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento";

h) le competenze delle regioni tratteggiate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sul tema, cfr., R. DE NICTOLIS, *Il procedimento di condono edilizio dopo la Corte costituzionale n. 196 del 2004*, in *Rivista della scuola superiore dell'economia e delle finanze*, 2004, 8-9, 1 ss.), sono così articolate:

   h1) le regioni a statuto ordinario possono prevedere ulteriori condizioni per l'ammissibilità a sanatoria delle opere abusive rispetto a quanto dettato nella legislazione statale di principio, ma non possono disciplinare la portata massima del condono edilizio straordinario, prevedendo nuovi limiti temporali, individuando nuove opere abusive ovvero superando i limiti massimi volumetrici condonabili;

   h2) quanto alle regioni ad autonomia differenziata (Corte cost., 22 luglio 2005, n. 304, in *Giur. cost.*, 2005, 2985), "*ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale appare maggiore, perché in questo caso possono operare solo il limite della «materia penale» (comprensivo delle connesse fasi procedimentali) 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), mentre spetta al legislatore regionale la eventuale indicazione di ulteriori limiti al condono, derivanti dalla sua legislazione sulla gestione del territorio*" (sul rapporto tra le più ampie competenze legislative delle regioni statuto speciale e ricadute sul piano penale, cfr. Cons. giust. amm. sic., sez. riun., 3 settembre 2015, n. 773);

i) sulla relazione tra le misure di condono e la rilevanza ostativa dei vincoli c.d. relativi:

   i1) Cass. pen., sez. III, 6 novembre 2019, n. 44957, la quale evidenzia (anche mediante richiamo a Cass. pen., sez. III, n. 40676 del 2016 menzionata nell'ordinanza in rassegna), che "*In tema di abusi edilizi commessi in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, il condono previsto dal D.L. n. 269 del 2003, art. 32 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 326 del 2003) è applicabile esclusivamente agli interventi di minore rilevanza indicati ai nn. 4, 5 e 6 dell'allegato 1 del citato D.L. (restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria) e previo parere favorevole dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo, mentre non sono in alcun modo suscettibili di sanatoria le opere abusive di cui ai precedenti numeri 1, 2 e 3 del medesimo allegato, anche se l'area è sottoposta a vincolo di inedificabilità relativa e gli interventi risultano conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistica*" (la sentenza,

riguardante un abuso edilizio realizzato all'interno del Parco dell'Etna, ha espresso un diverso orientamento rispetto alla costante giurisprudenza amministrativa siciliana che, anche di recente (parere Cons. giust. amm. sic., sez. riun., 12 settembre 2017, n. 757), ha ritenuto che "*Nell'ambito della Regione Siciliana, e diversamente dal resto del territorio nazionale, il c.d. terzo condono edilizio di cui all'art. 32 del d.l. n. 269/2003, è applicabile anche ad abusi edilizi realizzati in zone soggette a vincoli non assoluti di inedificabilità, alle condizioni previste dagli artt. 32-33 della l. n. 47/ 1985, per come recepita e modificata dall'art. 23 della l.r. n. 37/1985*";

i2) Corte cost. 25 giugno 2015, n. 117 (in *Giur. cost*., 2015, 895, con note di LUCARELLI, LONGO), la quale dichiara "*l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 49, lettere a), e), f), g), i), 88, 89, 93, lettera b), 104, lettera a), 105 e 108, lettera a), della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo – collegato alla legge di stabilità regionale 2014)*", ed afferma, quanto alla inedificabilità, che: I) "*nell'ambito dei condoni aperti con le leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994, essa rileva, ai sensi dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985, soltanto se di carattere assoluto* […], *posto che gli effetti del vincolo di inedificabilità relativa sono regolati, entro tale contesto normativo, dall'art. 32 della legge n. 47 del 1985*"; II) "d*iverso è il caso del cosiddetto terzo condono, di cui all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326, in relazione al quale questa Corte ha già rilevato che il suo oggetto è «più circoscritto»* […] *, così da attribuire carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta […])*";

i3) Corte cost. 11 ottobre 2012, n. 225 (in *Foro it*., 2013, I, 1117), secondo cui "*Sono incostituzionali gli art. 3, 3° comma, e 4, 1° comma, l. reg. Liguria 29 marzo 2004 n. 5, nelle parti in cui ammettono il condono edilizio sia per il caso di vincolo soltanto relativo, che non comporta cioè inedificabilità assoluta, sia per il caso in cui le opere abusive siano state eseguite nelle aree vincolate «in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo*";

i4) Cons. giust. amm., sez. riun., 31 gennaio 2012, n. 291/10 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2010, 703), secondo cui "*Nell'ambito della Regione siciliana, e diversamente dal resto del territorio nazionale, il c.d. terzo condono edilizio […] è applicabile anche ad abusi edilizi realizzati in zone soggette a vincoli non assoluti di inedificabilità, […]*";

i5) Corte cost., 6 novembre 2009, n. 290 (in *Giur. cost.*, 2009, 4440, con nota di CHIEPPA), la quale nel dichiarare "*l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 (recte: unico) della legge della Regione Marche 27 maggio 2008, n. 11 (Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 29 ottobre 2004, n. 23 "Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi"), limitatamente alle parole "ed all'articolo 32, comma 27, lettera d), della legge 24 novembre 2003, n. 326 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici)*", afferma che "*solo alla legge statale compete l'individuazione della portata massima del condono edilizio straordinario* […] *sicché la legge regionale che abbia per effetto di ampliare i limiti applicativi della sanatoria eccede la competenza concorrente della Regione in tema di governo del territorio*";

i6) Corte cost., 8 maggio 2009, n. 150 (in *Giur. cost.*, 2009, 1651), secondo cui "*È manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, 26º comma, lett. a), d.l. 30 settembre 2003 n. 269, conv., con modif., in l. 24 novembre 2003 n. 326, nella parte in cui prevederebbe, «secondo il diritto vivente», che nelle aree sottoposte a vincolo ai sensi dell'art. 32 l. 28 febbraio 1985 n. 47 è possibile ottenere la sanatoria soltanto per gli interventi edilizi «di minore rilevanza», in riferimento agli art. 3, 24, 42, 81, 117, 2º comma, lett. a), e) ed l) e 3º comma, e 119 cost.*";

i7) Corte cost., 27 febbraio 2009, n. 54 (in *Giur. cost.*, 2009, 383, con nota di CHIEPPA), la quale "*Dichiara fondata la questione di costituzionalità, promossa con ricorso governativo, dell'art. 1, 1º comma, lett. a) e c), l.reg. Basilicata n. 25/2007 ove si prevede rispettivamente che l'opera abusiva può beneficiare della sanatoria anche se priva dei muri perimetrali e che il divieto di sanare le opere abusive edificate su aree sottoposte a vincoli di tutela è limitato alla sola ipotesi di vincoli assoluti di inedificabilità anteriori alla realizzazione del fabbricato: tali previsioni, risultando estensive dell'ambito di applicabilità della sanatoria degli abusi edilizi, violano il principio della certezza del diritto; dichiara invece inammissibile la questione di costituzionalità dell'intera legge della Basilicata nonché inammissibili o infondate le questioni di legittimità costituzionale delle altre disposizioni della suddetta legge impugnate con il ricorso governativo*";

j) sui rapporti fra istanza di condono, vincoli sopravvenuti e principio *tempus regit actum* in edilizia:

j1) T.a.r. per la Campania, sez. IV, 10 settembre 2018, n. 5445, secondo cui "*al fine della sanabilità dell'abuso in area sottoposta a vincolo occorre tener presente la situazione esistente al momento della conclusione del procedimento, anche qualora il vincolo sia stato imposto successivamente all'abuso, in quanto la valutazione di*

compatibilità dell'abuso deve essere operata con riferimento alla data di adozione del provvedimento";

j2) Cons. Stato, sez. IV, 14 novembre 2017, n. 5230, secondo cui "*costituisce diritto vivente l'affermazione che nel procedimento relativo al rilascio di un titolo edilizio, la situazione normativa vigente alla data di presentazione della domanda, in ragione del generale principio* tempus regit actum*, non costituisce un vincolo per l'Amministrazione. Le norme coeve alla domanda, infatti, non possono ritenersi "cristallizzate" fino alla determinazione finale sulla stessa* […]. *I limiti enucleati all'applicazione di norme sopravvenute nel corso del procedimento non possono dunque riguardare la materia edilizia, tenuto conto che essi trovano accesso solo nel caso di procedimenti di tipo comparativo o* lato sensu *selettivo (gare, concorsi e così via), retti, in funzione di garanzia della par condicio, dalle disposizioni vigenti al momento in cui gli stessi hanno avuto inizio […]. Tale approdo è coerente con il principio generalissimo […] secondo cui, proprio in ossequio alla regola* tempus regit actum*, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione»*.

j3) Cons. Stato, sez. VI, 21 febbraio 2017, n. 788, secondo cui "*la previsione della non sanabilità delle opere realizzate su immobili soggetti a vincolo, di cui all'art.32, comma 27, lett. d) d.l. n.269 del 2003, non può che essere intesa come riferita alle sole ipotesi in cui il regime di protezione implichi l'inedificabilità assoluta dell'area, e non anche ai casi di inedificabilità relativa, in cui, quindi, la indefettibile valutazione della compatibilità dell'intervento edilizio con la disciplina di tutela resta rimessa all'apprezzamento dell'Autorità preposta all'amministrazione del vincolo";*

j4) Cons. Stato, sez. VI, 31 ottobre 2013, n. 5274, secondo cui, nel caso di sopravvenienza di un vincolo di protezione, l'autorità competente ad esaminare l'istanza di sanatoria riconducibile ai primi due condoni (l. n. 47 del 1985 e l. n. 724 del 1994), deve acquisire il parere della autorità preposta alla tutela del "*vincolo sopravvenuto*", la quale deve pronunciarsi tenendo conto del quadro normativo vigente al momento in cui esercita i propri poteri consultivi;

j5) Cons. Stato, sez. VI, 30 aprile 2013, n. 2367, secondo cui "*la normativa sul «terzo condono» ha previsto più rigorosi limiti - sotto vari profili - per l'accoglibilità delle domande, rispetto alle previsioni di cui alle leggi che hanno consentito i due "primi condoni". In assenza dell'art. 32, comma 43 bis, del d.l. n. 259 del 2003, come convertito nella legge n. 326 del 2003, in sede interpretativa si sarebbe dovuto ritenere che - a seguito dell'entrata in vigore della normativa "più restrittiva" sul*

'terzo condono' e della abrogazione delle disposizioni "più favorevoli" agli autori degli abusi, contenute nelle leggi sui primi due condoni - le disposizioni sostanziali sopravvenute più restrittive si sarebbero dovute applicare anche in sede di valutazione delle domande di condono proposte in base alle leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994, in applicazione del principio tempus regit actum *(per il quale una domanda di sanatoria, tranne i casi in cui la legge esiga la c.d. doppia conformità, va esaminata tenendo conto della situazione di fatto e di quella di diritto sussistente alla data in cui è definito il procedimento)";*

j6) sul momento di individuazione della conformità urbanistica dell'opera nella disciplina dell'accertamento di conformità (art. 36 d.P.R. n. 380 del 2001), cfr. Corte cost., 8 novembre 2017, n. 232 (in *Giur. cost.*, 2017, 2340, con nota di SAITTA), la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana n. 16 del 2016, art. 14, nella parte in cui, tra l'altro, prevedeva che «[…] *il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» (comma 1) e non anche a quella vigente al momento della realizzazione dell'intervento*";

k) sui diversi casi di esclusione dal condono:

k1) in tema di fascia di rispetto stradale, Cons. Stato, sez. IV, 3 giugno 2017, n. 2878, secondo cui "*il provvedimento di diniego della sanatoria è giustificato dalla circostanza che la maggior parte dell'edificio abusivo insiste in zona destinata dal PRG a «rispetto stradale»*; 20 marzo 2017, n. 1225, secondo cui "*ai fini della sanatoria di un abuso edilizio costituito da un fabbricato realizzato in parte nella fascia di rispetto di una strada statale, trova applicazione la normativa statale ex art. 33 della l. 47/985, in base al quale il divieto di costruzione entro la fascia di rispetto del nastro stradale è un vincolo che comporta la inedificabilità assoluta e, dunque, la non sanabilità dell'opera*"; di diverso avviso, Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2003, n. 3641 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2003, 1899), secondo cui è illegittimo il provvedimento di rigetto dell'istanza di condono che, in presenza di una fascia di rispetto stradale, manchi "*di qualsiasi indicazione circa la situazione di potenziale pericolo derivante alla sicurezza del traffico dalle costruzioni di cui si tratta*";

k2) in tema di vincolo idrogeologico, Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2017, n. 5617, secondo cui "*la costruzione abusiva in un'area soggetta a vincolo idrogeologico non può essere condonata*" stante la sua qualificazione di vincolo assoluto; diversamente, Cons. giust. amm. sic., sez. riun., 21 marzo 2017, n. 237, ha affermato che "*la presenza di un vincolo idrogeologico imposto ai sensi del*

R.D.L.vo 30 dicembre 1923 n. 3267 non esclude che il terreno possa essere interessato da attività edilizia previa autorizzazione che implica in sostanza un controllo dal punto di vista della stabilità del suolo e dell'equilibrio geologico o idraulico per evitare che eventuali iniziative dei privati nelle zone vincolate siano suscettibili di arrecare nocumento alla conservazione dell'ambiente, pregiudicandone l'equilibrio idrogeologico";

l) sull'obbligo di motivazione della p.a. che invoca la presenza di vincoli ostativi al condono: Cons. giust. amm. sic., sez. riun., par. 19 gennaio 2015, n. 39, secondo cui è illegittimo per difetto di motivazione il provvedimento che "*fa esclusivo e generico riferimento al fatto che le opere abusive ricadono in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale e idrogeologico, senza specificare se esso sia assoluto o piuttosto da ritenere in esso relativo*";

m) sulla legittimità di una disposizione regionale che riconduce la possibilità di condonare interventi di ristrutturazione edilizia con aumento delle unità immobiliari alla sola ipotesi del "*recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari*": Corte cost., 26 luglio 2019, n. 208, (in *Foro it*., 2019, I, 2973, oggetto della News US in data 27 agosto 2019, alla quale si rinvia per maggiori approfondimenti);

n) sulla certezza del diritto quale valore da preservare anche nella materia del condono edilizio, Corte cost., 27 febbraio 2009, n. 54, cit.;

o) sul rapporto tra "*norme eccezionali*" e principio di eguaglianza: Corte cost., 2 febbraio 2018, n. 20 (in *Giur. cost*., 2018, 211, con nota di PESSI), secondo cui "*La disciplina della pensione privilegiata, contraddistinta da una spiccata specialità sul versante oggettivo e soggettivo, non può assurgere a* tertium comparationis, *idoneo a giustificare l'estensione della normativa derogatoria a tutti i dipendenti pubblici*"; si veda anche Corte cost., 13 luglio 1994, n. 298, cit., secondo cui la norma con carattere eccezionale "*non può essere assunta come utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza, da parte del legislatore, del principio di eguaglianza. É infatti costante orientamento di questa Corte che, in presenza di norme generali e di norme derogatorie, in tanto può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in quanto si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime, siano in contrasto con tale principio; viceversa, quando si adotti come* tertium comparationis *la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l'estensione ad altri casi di quest'ultima*"; in termini, Corte cost. 29 luglio 1992, n. 383 (in *Cons. Stato*, 1992, II, 1163); 16 giugno 1988, n. 666 (in *Foro it*., 1988, I, 3655); 19 maggio 1988, n. 582 (in *Giur. cost*., 1988, I, 2717);

p) sul rapporto fra principio di uguaglianza e controllo di ragionevolezza si rinvia alle News US n. 55 del 2019 avente ad oggetto T.a.r. per la Toscana n. 600 del 2019 e n. 72 del 2019 avente ad oggetto Corte cost. n. 151 del 2019 (specie § o);

q) in dottrina:

   q1) sul condono edilizio in generale: R. DE NICTOLIS, *Il procedimento di condono edilizio*, in *Corriere merito*, 2005, 2, 213-229; M. BASSANI, *Permane il conflitto tra Stato e regioni sul condono edilizio*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 6, 659-662; C. PEPE, *Condono edilizio e principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, 2006, 3, 791-797; L. MELE, *Il condono edilizio straordinario. La Corte Costituzionale ribadisce che solo alla legge statale compete l'individuazione della portata massima*, in *Nuova rass.*, 2010, 1, 99-104; V. DI IORIO, *Collaborazione tra privato e pubblica Amministrazione e rispetto dei doveri di correttezza e diligenza: una particolare applicazione nell'ambito della disciplina del condono edilizio*, in *Foro amm.*, 2015, 4, 1058-1070; ss. L. CASINI, *Abusi e condoni edilizi: dalla clandestinità al giusnaturalismo?*, in *Giornale dir. amm.*, 2019, 1, 5-8;

   q2) sul terzo condono edilizio: un ampio e compiuto approfondimento della disciplina in tutte le sue componenti lo si rinviene in R. DE NICTOLIS, *Il procedimento di condono edilizio dopo la Corte costituzionale n. 196 del 2004*, cit., la quale, nell'esaminare l'articolazione della disciplina quanto a procedimento ed effetti (anche sul versante penale), ha evidenziato che l'opzione dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 di demandare alle leggi regionali la disciplina di dettaglio del procedimento di condono edilizio, non è sembrata alla Corte costituzionale, con la sentenza 28 giugno 2004, n. 196, cit., completamente rispettosa dell'autonomia legislativa regionale; P.I. D'ANDREA, *Il secondo e il terzo condono edilizio*, in F. CARINGELLA, U. DE LUCA (a cura di), *Manuale dell'edilizia e dell'urbanistica*, Roma, 2017, 1343, che evidenzia la maggiore severità della disciplina rispetto al primo e secondo condono;

   q3) sui principi fondamentali in tema di governo del territorio: M GORLANI, *Quando è la Corte ad indicare i principi fondamentali di una materia di potestà concorrente*, in *Giur. cost.*, 2011, 6, 4319-4328; C. BENETAZZO, *Il "governo del territorio" tra interventi di semplificazione ed effetti "complicanti" di alcune esperienze regionali,* in *Riv. giur. urbanistica*, 2015, I, 30-93;

   q4) sulla individuazione dei principi fondamentali all'interno del testo unico dell'edilizia, cfr. A. RUSSO-S.AMOROSINO, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2015, 3 ss e 25 ss.; per un'ampia ricostruzione dei limiti derivanti dai principi fondamentali dettati dalla legislazione

statale in materia di governo del territorio, v. R. CHIEPPA, *Ancora sui principi fondamentali in materia di governo del territorio, sulle distanze minime tra le costruzione e sugli interventi in zone sismiche*, in *Giur. cost.*, 2017, 1, 463, 474;

q5) sulla potestà legislativa regionale in materia di edilizia: G. BERGONZINI, E. TOFFANO, *La potestà legislativa regionale in materia di edilizia, alla luce delle modifiche apportate al titolo V della porte II Costituzione*, in *Dir. regione*, 2003, 3, 380-396; S. MUSOLINO, *Il legislatore regionale può limitare ma non ampliare l'operatività del condono oltre il limiti stabiliti dal legislatore statale*, in *Corriere giur.*, 2006, 12, 1673-1678; D. DE PRETIS, *Condono edilizio e Regioni: la Corte mantiene le sue promesse*, in *Regioni*, 2006, 4, 832-839; A. ROCCELLA, Tempus regit actum, *autonomia legislativa regionale e contributo per la sanatoria nel terzo condono edilizio*, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, 3, 1, 703-707; P. URBANI, *Governo del territorio e disciplina concorrente: il caso dell'edilizia*, in *Giur. it.*, 2012, 5, 1159-1163; A. DI MARIO, *La definizione degli interventi edilizi spetta soltanto allo Stato*, in *Corriere merito*, 2012, 5, 525-531; E. MITZMAN, *La Corte costituzionale conferma i limiti della ristrutturazione edilizia mediante demolizione ricostruzione: le definizioni degli interventi edilizi come principi fondamentali della legislazione statale, tra governo del territorio e tutela del paesaggio nazionale*, in *Region*i, 2012, 1-2, 363-377; P. CERBO, *La disciplina dei titoli edilizi fra (tanto) Stato e (sempre meno) Regioni*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, 4, 2, 92-108;

q6) sulla problematica del rapporto tra legge regionale e materia penale, con specifico riguardo all'ambito dell'edilizia, cfr. S. AMOROSINO, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2015, III ed., 32 ss. (il quale non manca di notare, in generale, la "*contraddittorietà intrinseca di un testo normativo* [il t.u. edilizia, n.d.r.] *che, mentre afferma di contenere i principi fondamentali e generali della materia edilizia — cui devono attenersi le regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa concorrente — reca in realtà una disciplina compiuta della materia stessa*"); con particolare riferimento ai limiti che incontra il potere legislativo regionale in materia di reati edilizi, cfr. V. POLI, *ibidem*, 983 ss.; in particolare, con riguardo alla norma di cui all'art. 10, comma 3, del testo unico (secondo cui "*Le regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione delle disposizioni regionali emanate ai sensi del presente comma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44*"), cfr. V. POLI, *Legge regionale e reati urbanistici*, in *I reati urbanistici nel testo unico dell'edilizia*, Roma, 2007, 167 ss.;

q7) sui limiti del divieto di sanatoria postuma *ex* art. 167 d.lgs. n. 42 del 2004, v. B. GRAZIOSI, *Il divieto di sanatoria paesaggistica tra sopravvenienza del vincolo e sopravvenienza del divieto*, in *Urbanistica e appalti*, 2019, 6, 761, il quale distingue gli abusi edilizi, per i quali ai fini del regime sanzionatorio tendenzialmente si nega un valore decisivo al mero fatto del decorso del tempo (come da ultimo evidenziato da Cons. Stato, Ad, pl., 17 ottobre 2017, n. 9, in *Giornale dir. amm*., 2018, 67 , con nota di TRIMARCHI; *Foro amm*., 2018, 789, con nota di CURTO; *Riv. giur. edilizia*, 2018, I, 113, con nota di DROGHINI, STRAZZA) e gli abusi paesaggistici "*per i quali la differenziazione del regime sanzionatorio/restitutorio* […] *varia in relazione non tanto al tempo trascorso, e cioè per così dire alla misura della storicizzazione, quanto al dato positivo della diversità della disciplina paesaggistica sostanziale sottostante, per così dire, agli abusi edilizi e, quindi, alla loro stessa qualificazione giuridica come abusi paesaggistici*". Ha evidenziato che non tutti gli abusi edilizi compiuti su immobili che risultano vincolati al momento del loro accertamento sono anche essi stessi abusi paesaggistici (è questo il caso dell'abuso edilizio compiuto prima dell'imposizione del vincolo, sicché l'abuso edilizio non è necessariamente anche un abuso paesaggistico).