

Inammissibile la q.l.c. della legge regionale del Lazio che estende il divieto di condono alle opere precedenti al vincolo di inedificabilità relativo.

[Corte costituzionale sentenza 30 luglio 2021, n. 181 - Pres. Coraggio, Est. De Pretis.](#)

Urbanistica ed edilizia – Regione Lazio – Vincoli di inedificabilità relativa sopravvenuti alle opere abusive – Insufficiente motivazione su non manifesta infondatezza – Inammissibilità

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

E' inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della [legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12](#) (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), sollevata, in riferimento agli artt. 103 e 113 della Costituzione (1).

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost. (2).

(1, 2) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale, pronunciando sulle questioni sollevate dal [T.a.r. per il Lazio, sez. II quater, con ordinanza 20 dicembre 2019, n. 14632](#) (oggetto della [News US, n. 10 del 22 gennaio 2020](#) alla quale si rinvia), ha dichiarato inammissibile la q.l.c. dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), il quale 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”.

Con la medesima decisione la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost., dallo stesso T.a.r. per il Lazio.

II. – La Corte, dopo aver esaminato la vicenda processuale sottesa e le argomentazioni sviluppate nella predetta ordinanza, nel ritenere non fondata la q.l.c., ha osservato quanto segue:

- a) le istanze di condono oggetto della controversia riguardano 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;
- b) 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](#)), preclude la sanabilità delle opere, come 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;
- c) occorre quindi verificare la rilevanza delle questioni sollevate dal T.a.r. per il Lazio, secondo il quale i provvedimenti di diniego delle (due) domande di sanatoria si fondano «essenzialmente» sulla non condonabilità delle opere per cui è causa, prevista dalla norma censurata;
- d) in via preliminare, rileva, quindi, la carenza di motivazione delle censure formulate in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost., posto che il giudice rimettente si è limitato a richiamare il principio di giustiziabilità degli atti della pubblica amministrazione senza offrire altre indicazioni sulle ragioni della lesione lamentata. Osserva che la insufficiente motivazione in punto di non manifesta infondatezza determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale;
- e) prima di affrontare il merito delle ulteriori censure prospettate in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost., la Corte ricorda gli approdi cui è pervenuta a proposito del cosiddetto terzo condono edilizio, previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003;
- e1) quanto alle caratteristiche del terzo condono è stato precisato che esso «*si ricollega sotto molteplici aspetti ai precedenti condoni edilizi che si sono succeduti dall'inizio degli anni ottanta: come risulta dai molteplici richiami contenuti nell'art. 32 alle norme concernenti i precedenti condoni e soprattutto dal comma 25 dell'art. 32, il quale espressamente rinvia alle disposizioni dei "capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall'art. 39 della [legge 23 dicembre 1994, n. 724](#), e successive modificazioni e integrazioni*»;
- e2) sull'ambito oggettivo di applicazione del terzo condono (che era stato già definito nella [sentenza 24 giugno 2004, n. 196](#), in *Foro it.* 2005, I, 327; *Riv.*

giur. urbanistica 2005, 38, con nota di CALEGARI; *Quaderni regionali* 2004, 1166; *Giust. amm.* 2004, 778 (m), con nota di MORBIDELLI; *Regioni* 2004, 1355 (m), con nota di SORACE, TORRICELLI; *Riv. not.* 2004, 1487, con nota di CASU; *Giur. costit.* 2004, 1930, con nota di CHIEPPA, PINELLI, STELLA RICHTER; *Giust. civ.* 2005, I, 16; *Riv. trim. dir. pen. economia* 2004, 1249; *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), la Corte ha confermato che costituiscono vincoli preclusivi della sanatoria anche quelli che non comportano l'inedificabilità assoluta ([ordinanza 8 maggio 2009, n. 150](#) in *Repertorio Foro It.* 2010, *Edilizia e urbanistica*, n. 399). In particolare, è stato precisato che «[i]l richiamo alla precedente distinzione tra inedificabilità relativa ed assoluta contenuta negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 viene effettuato al solo fine di coordinare la vecchia disciplina della sanatoria con quella sopravvenuta, mentre non risulta dirimente nella definizione dell'ambito oggettivo del condono del 2003 che viene in discussione in questa sede»; aggiungendo, poi, che «il condono di cui al d.l. n. 269 del 2003 è caratterizzato da un ambito oggettivo più circoscritto rispetto a quello del 1985, per effetto dei limiti ulteriori contemplati dal precitato comma 27, i quali "si aggiungono a quanto previsto negli artt. 32 e 33 della [legge n. 47 del 1985](#)" (sentenza n. 196 del 2004) e non sono racchiusi nell'area dell'inedificabilità assoluta (ordinanza n. 150 del 2009)» ([sentenza 11 ottobre 2012, n. 225](#), in *Foro It.*, 2013, I, 1117);

- e3) osserva che dalla giurisprudenza costituzionale (tra le tante, sentenze [21 aprile 2021, n. 77](#); [24 aprile 2020, n. 70](#), in *Repertorio Foro It.*, *Edilizia e urbanistica*, n. 197; *Urbanistica e appalti* 2020, 499, con nota di URBANI; [26 luglio 2019, n. 208](#) in *Foro it.* 2019, I, 2973; [5 aprile 2018, n. 68](#); [12 aprile 2017, n. 73](#); [19 novembre 2015, n. 233](#) in *Repertorio Foro It.* 2015, *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 308 e in *Giur. costit.*, 2015, 2125, con nota di CHIEPPA) emerge: per un verso, il carattere più restrittivo del terzo condono rispetto ai precedenti, in ragione dell'effetto ostativo alla sanatoria anche dei vincoli che comportano inedificabilità relativa; per altro verso, il significativo ruolo riconosciuto al legislatore regionale, al quale – ferma restando la preclusione all'ampliamento degli spazi applicativi del condono – è assegnato il delicato compito di «rafforzare la più attenta e specifica considerazione di [...] interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio» ([sentenza n. 208 del 2019](#) cit.);
- f) nel predetto quadro si colloca la scelta del legislatore regionale del Lazio, il quale, prevedendo che anche il vincolo sopravvenuto determini la non condonabilità dell'opera abusiva (con il menzionato art. 3, comma 1, lettera b, legge reg. Lazio

n. 12 del 2004), ha adottato un regime certamente più restrittivo di quello previsto dalla normativa statale;

- f1) quest'ultima non dispone, infatti, la non condonabilità in caso di vincolo sopravvenuto. Da una parte l'art. 32 della legge n. 47 del 1985 prevede, per le opere costruite su aree sottoposte a vincolo, che *«il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria [...] è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso»* (comma 1); e che *«le opere insistenti su aree vincolate dopo la loro esecuzione» «[s]ono suscettibili di sanatoria»* in presenza di determinate condizioni, indicate nel comma 2 del medesimo art. 32;
- f2) da altra parte, l'art. 33 della legge n. 47 del 1985 stabilisce che *«non sono suscettibili di sanatoria»* le opere che siano in contrasto con vincoli posti *«a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici»*, *«qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse»*;
- f3) la normativa relativa al terzo condono, all'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, prevede che *«le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora: [...] d) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli [...] qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici»*;
- g) il legislatore regionale del Lazio, assegnando ai vincoli sopravvenuti l'effetto di rendere non condonabile l'opera abusiva, ha introdotto una condizione ostativa ulteriore rispetto a quelle previste dalla normativa statale susseguitasi nel tempo, in linea con la giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi precedente § e3), secondo cui il legislatore regionale può adottare una disciplina più rigorosa e restringere così l'ambito applicativo del condono;
- h) le q.l.c. dell'art. 3, comma 1, lettera b), legge reg. Lazio n. 12 del 2004, sollevate in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost. (vedi infra § p) non sono fondate;
 - h1) in primo luogo, richiamando le pronunce sopra indicate, l'insistente ricorso ad aggettivi come *«eccezionale»*, *«straordinario»*, *«temporaneo»* e *«contingente»*, utilizzati per descrivere la normativa sui condoni edilizi, esprime la peculiare *ratio* di queste misure, da considerare come assolutamente *extra ordinem* e destinate a operare *una tantum* in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso;
 - h2) il legislatore regionale, quindi, non può *«ampliare i limiti applicativi della sanatoria»*, né *«allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla*

- legge dello Stato»* (sentenze [12 aprile 2017, n. 73](#); [25 giugno 2015, n. 117](#) in *Repertorio Foro It.* 2015, *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 276 e in *Giur. costit.* 2015, 895, con nota di LUCARELLI, LONGO; [19 novembre 2015, n. 233](#) in *Repertorio Foro It.* 2015, *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 308 e in *Giur. costit.* 2015, 2125, con nota di CHIEPPA, [6 novembre 2009, n. 290](#) in *Repertorio Foro It.* 2010, *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 411 e in *Giur. costit.* 2009, 4440, con nota di CHIEPPA);
- h3) al legislatore regionale compete *«l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale»* (sentenze n. 77 del 2021 cit., n. 73 del 2017 e n. 233 del 2015 citt.), e, in questo contesto, gli spetta il compito di farsi garante dei valori paesaggistico-ambientali e – per quel che rileva nel caso di specie – archeologici, che rischierebbero di essere ulteriormente compromessi da un ampliamento del regime condonistico;
- h4) l'intervento regionale può essere diretto solo a introdurre una disciplina più restrittiva di quella statale, nell'esercizio delle competenze in materia di *«governo del territorio»* e, quindi, anche a proteggere meglio gli anzidetti valori;
- i) occorre pertanto verificare se il maggiore livello di rigore imposto dalla disposizione regionale censurata sia irragionevole e, in particolare, se sia stato violato il principio di certezza del diritto nel quale dovrebbero poter confidare anche i proprietari di opere abusive che hanno presentato domanda di sanatoria. Il tema in esame investe la questione – sulla quale si è soffermata anche la giurisprudenza amministrativa – del momento in cui deve essere valutata l'operatività di un vincolo paesaggistico, archeologico, ambientale, idrogeologico eccetera, limitativo delle facoltà edificatorie di un'area; questione per la quale si possono immaginare in astratto tre soluzioni: il momento in cui l'opera è realizzata, quello in cui è presentata la domanda di condono e quello in cui quest'ultima è esaminata dall'amministrazione;
- j) nel vigore della sola legge n. 47 del 1985 e nell'incertezza derivante da un quadro normativo (art. 32) che non prevedeva che il vincolo dovesse essere anteriore all'esecuzione delle opere abusive, i giudici amministrativi hanno offerto – limitatamente alla richiesta di parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo – una articolata gamma di soluzioni al problema del rilievo dei vincoli sopravvenuti (per un quadro di sintesi, [Consiglio di Stato, adunanza plenaria, decisione 22 luglio 1999, n. 20](#) in *Repertorio Foro It.* 1999, *Beni culturali, paesaggistici e ambientali*, n. 112 e in *Guida al dir.* 1999, fasc. 36, 100, con nota di BRANCIFORTE);

- j1) la citata decisione dell'Adunanza plenaria ha affermato che, «*in mancanza di indicazioni univoche desumibili dal dato normativo*», la questione deve essere risolta privilegiando la normativa «*vigente al tempo in cui la funzione si esplica (tempus regit actum)*», essendo la più idonea alla «*cura del pubblico interesse, in che si concreta la pubblica funzione*»;
- j2) ha poi aggiunto che, «*[q]uanto alla preoccupazione che siffatta soluzione esporrebbe il singolo caso, in violazione del principio di certezza del diritto e di non disparità di trattamento, alla variabile alea dei tempi di decisione sull'istanza, [...] l'ordinamento appresta idonei strumenti di sollecitazione e, se del caso, di sostituzione dell'Amministrazione inerte*» (nella stessa direzione, tra le tante, [Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 22 agosto 2003, n. 4765](#) in *Repertorio Foro It.* 2003, *Edilizia e urbanistica*, n. 821, e [31 ottobre 2013, n. 5274](#));
- k) la normativa concernente il terzo condono (art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003), rilevante nel caso in esame, pur facendo salve le previsioni degli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985, presenta «*un ambito oggettivo più circoscritto*» rispetto a quello di quest'ultima legge:
- k1) mentre in base alla normativa del 1985 l'efficacia ostativa al rilascio del condono dei vincoli in esame era collegata al parere negativo dell'autorità preposta alla loro tutela, la disciplina del 2003 prevede che essi precludano senz'altro la sanatoria, al pari di quelli che comportano l'inedificabilità assoluta;
- k2) la richiamata normativa del 2003 aggiunge che i vincoli aventi carattere ostativo alla sanatoria sono quelli «*istituiti prima della esecuzione [delle] opere [abusive]*» (sull'interpretazione di questa normativa, [Consiglio di Stato, sez. VI, sentenze 5 agosto 2020, n. 4933](#), e [sez. II, 13 novembre 2020, n. 7014](#));
- l) «*a sua volta, la normativa regionale del Lazio distingue tra «[o]pere abusive suscettibili di sanatoria» (art. 2 della legge reg. Lazio n. 12 del 2004) e «[c]ause ostative alla sanatoria edilizia» (art. 3 della stessa legge), annoverando, tra queste ultime, anche la successiva apposizione del vincolo (art. 3, comma 1, lettera b), senza che in via interpretativa tale non condonabilità possa ritenersi superabile (in tal senso, tra le tante, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze [14 giugno 2016, n. 2568](#), [11 aprile 2017, n. 1697](#), [9 settembre 2019, n. 6109](#); TAR Lazio, Roma, sezione seconda-bis, sentenze [8 gennaio 2007, n. 52](#), sezione prima-quater, [3 novembre 2009, n. 10774](#), sezione seconda-bis, [4 marzo 2015, n. 3713](#), sezione seconda-bis, [21 gennaio 2019, n. 795](#), sezione seconda-bis, [2 dicembre 2019, n. 13758](#), sezione seconda-bis, [7 gennaio 2020, n. 90](#), sezione seconda-bis, [2 marzo 2020, n. 2660](#), sezione seconda-bis, [12 maggio 2020, n. 4982](#), sezione seconda-bis, [1° luglio 2020, n. 7487](#); TAR Lazio, Latina, sezione prima, sentenze [8 gennaio 2015, n. 2](#), [15 gennaio 2015, n. 44](#), 26 gennaio 2015, n. 90, [12 novembre 2019, n. 668](#))»;*

- m) le conclusioni della richiamata giurisprudenza amministrativa sono quindi condivise dalla Corte, che trae da esse alcune considerazioni rilevanti nel giudizio in esame;
- m1) la dedotta violazione del principio di certezza del diritto e di parità di trattamento, in ragione della diversa tempistica nella decisione delle domande di condono da parte delle amministrazioni competenti, non costituisce di per sé un valido motivo per escludere la conformità a Costituzione della norma censurata. Come osservato anche dalla citata decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, l'ordinamento appresta strumenti di sollecitazione e, se del caso, di sostituzione dell'amministrazione inerte, idonei in particolare a tutelare il cittadino contro ritardi ingiustificati o addirittura strumentali. Ai rimedi di carattere procedimentale si aggiungono quelli di carattere sostanziale diretti a far valere la responsabilità dell'amministrazione per l'intempestività della sua azione;
- m2) mentre l'art. 32 della legge n. 47 del 1985, per l'incertezza del suo testo, ha richiesto l'intervento interpretativo dei giudici amministrativi, il tenore del (qui) censurato art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004 è chiaro nell'escludere dalla sanatoria le opere abusive realizzate *«anche prima della apposizione del vincolo»*. Tale dato rileva nella valutazione della ragionevolezza complessiva della soluzione adottata con la disposizione censurata. Esso infatti – a prescindere dalla generale impossibilità di riconoscere, di per sé, un legittimo affidamento in capo a chi versi, non incolpevolmente, in una situazione antigiusuridica, qual è quella della realizzazione di un'opera edilizia abusiva (tra le tante, [Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 17 ottobre 2017, n. 9](#)) – esclude la configurabilità di un affidamento del proprietario che, già nel momento in cui ha presentato la domanda di condono, era a conoscenza del quadro normativo regionale e quindi dell'alea connessa all'eventualità di una possibile successiva apposizione di un vincolo sull'area di insistenza dell'opera abusiva;
- n) la correttezza di tale conclusione è confermata dalla stessa normativa regionale nella quale è contenuta la disposizione censurata. Il legislatore regionale, infatti – evidentemente consapevole del fatto che le condizioni più restrittive introdotte avrebbero potuto pregiudicare chi avesse già presentato la domanda di condono riponendo affidamento nel diverso regime stabilito dalla legge statale – ha previsto la possibilità, per chi avesse proposto l'istanza prima dell'entrata in

vigore della legge regionale, di rinunciarvi, inviando al comune apposito atto entro il 30 novembre 2004 (art. 10, comma 3);

o) introducendo un regime più rigoroso di quello disegnato dalla normativa statale, il legislatore regionale del Lazio non ha oltrepassato il limite costituito dal principio di ragionevolezza;

o1) per un verso, infatti, la possibile sopravvenienza di vincoli ostativi alla concessione del condono risulta espressamente prevista dalla disposizione censurata, ciò che ne esclude la lamentata assoluta imprevedibilità;

o2) per altro verso, il regime più restrittivo introdotto dalla legge regionale ha come obiettivo la tutela di valori che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali quelli paesaggistici, ambientali, idrogeologici e archeologici, sicché non è irragionevole che il legislatore regionale, nel bilanciare gli interessi in gioco, abbia scelto di proteggerli maggiormente, restringendo l'ambito applicativo del condono statale, sempre restando nel limite delle sue attribuzioni.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

p) la q.l.c. è stata sollevata dalla citata ordinanza del T.a.r. per il Lazio, sez. II, ordinanza, 13 febbraio 2020, n. 297 che ha ritenuto rilevante e non 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”*. Le istanze di condono riguardavano due 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, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), 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. Alla citata [News US, n. 10 del 22 gennaio 2020](#), si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni sviluppate dal collegio rimettente: al § e), per precedenti sui limiti al potere legislativo regionale derivanti dai principi fondamentali statali in materia di governo del territorio; al § f), sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni con specifico riferimento alla materia dell'edilizia e dell'urbanistica, dopo la riforma costituzionale del 2001; al § g), sui poteri dello Stato e delle regioni in tema di condono edilizio; al § i), sulla relazione tra le misure di condono e la rilevanza ostativa dei vincoli c.d. relativi.