

SENTENZA N. 71 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernanda CONTRI; Giudici: Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 70, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 14 dicembre 2004 il Giudice relatore Ugo De Siervo;
uditì l'avvocato Maria Chiara Lista per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 e depositato il 4 marzo 2004, impugnando numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), ha censurato, tra l'altro, l'art. 2, comma 70, in relazione agli articoli 3, 117 e 119 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza.

Premette la ricorrente che la disposizione censurata ha abrogato i commi 6, 9, 11 e 24 dell'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 in legge, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), che prevedevano il reperimento e la destinazione vincolata di risorse per effettuare interventi di riqualificazione dei nuclei urbani caratterizzati da abusivismo edilizio. In particolare, il comma 6 dell'art. 32 destinava 10 milioni di euro per l'anno 2004 e 20 milioni di euro per ciascuno dei successivi anni 2005 e 2006 alla partecipazione “ad interventi e politiche di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo, attivati dalle Regioni attraverso l'incremento dell'oblazione, secondo quanto disposto dal comma 33”. Il comma 9 dell'art. 32 prevedeva risorse finanziarie da destinare alla “attivazione di un programma nazionale di

interventi di riqualificazione delle aree per degrado economico-sociale”, e i commi 11 e 24 prevedevano risorse “rispettivamente per interventi di recupero e riqualificazione paesaggistica, nonché per la valorizzazione e il miglioramento delle aree demaniali”. La ricorrente dà conto di aver presentato ricorso avverso l’art. 32 del decreto-legge, nonché avverso la legge di conversione.

Ad avviso della Regione Emilia-Romagna, l’art. 2, comma 70, della legge n. 350 del 2003, abrogando le suddette disposizioni, avrebbe eliminato tali risorse finanziarie, in tal modo cancellando qualsiasi possibilità concreta di attuazione degli interventi di riqualificazione resi necessari dal condono edilizio. La norma avrebbe così da un lato rafforzato “l’irragionevolezza e la scarsa attendibilità del meccanismo” delineato dall’art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 “per realizzare finalità di reale e credibile intento di riqualificazione del territorio” e, dall’altro, avrebbe determinato una lesione delle attribuzioni regionali. Infatti – argomenta la ricorrente – l’istituzione di un “finanziamento a destinazione vincolata, volto a coprire interventi di competenza regionale” sarebbe illegittimo perché lederebbe l’autonomia finanziaria delle Regioni. Tuttavia, anche l’abolizione del finanziamento “non può sottrarsi alle stesse censure: la decisione unilaterale dello Stato di estinguere una linea di finanziamento diretta a sostenere compiti rientranti nelle funzioni delle Regioni e degli enti locali” non solo contrasterebbe con l’obiettivo che la Costituzione attribuisce al legislatore statale di tutelare l’ambiente e l’ecosistema (da intendere non come materia in senso tecnico, bensì come valore costituzionalmente protetto), ma, al tempo stesso, lascerebbe “Regioni ed enti locali privi delle risorse necessarie per un corretto recupero delle opere abusive condonate”, determinando una grave lesione della loro autonomia finanziaria.

2. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato. A sostegno di tale richiesta la difesa erariale rileva che l’abrogazione operata dalla norma censurata sarebbe intervenuta a distanza di poco più di un mese dalla legge n. 326 del 2003, con cui era stato convertito il decreto-legge n. 269 del 2003, con la conseguenza che i commi 6, 9, 11 e 24 dell’art. 32 sarebbero rimasti “non applicati”.

3. – In prossimità dell’udienza pubblica la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria nella quale – dopo aver dato conto che questa Corte, con la sentenza n. 196 del 2004, nel decidere le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni in relazione al condono edilizio, ha affermato che l’abrogazione dei commi 6, 9, 11 e 24 dell’art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 ad opera della legge n. 350 del 2003 ha determinato la cessazione della materia del contendere – afferma che tale conclusione non può valere con riferimento all’art. 2, comma 70, della legge n. 350 del 2003 che ha abolito i finanziamenti originariamente previsti dall’art. 32 per il ripristino urbanistico ed ambientale reso necessario dalla legalizzazione delle opere abusive. I costi che la Regione dovrebbe sostenere sarebbero rilevantissimi e non potrebbero essere coperti soltanto con risorse regionali e senza la previsione di una partecipazione statale ai programmi di riqualificazione. In definitiva, la disposizione impugnata sarebbe illegittima in quanto, sopprimendo i finanziamenti per le funzioni di ripristino, creerebbe un vuoto normativo privando le Regioni dei mezzi finanziari necessari a far fronte alle incombenze derivanti dal condono delle opere abusive.

4. – Anche l’Avvocatura dello Stato, nell’imminenza dell’udienza, ha depositato una memoria nella quale sostiene che il motivo di ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna sarebbe “superato” dalla sentenza n. 196 del 2004, nonché dalla intervenuta emanazione della legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (*Vigilanza e controllo dell’attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all’art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326*), che avrebbe limitato le tipologie di abuso suscettibili di sanatoria.

Considerato in diritto

1. – La Regione Emilia-Romagna, impugnando numerose disposizioni della legge 24 dicembre

2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), ha censurato, tra l'altro, l'art. 2, comma 70, in relazione agli articoli 3, 117 e 119 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza.

In particolare, la ricorrente lamenta che la disposizione censurata, disponendo l'abrogazione dei commi 6, 9, 11 e 24 dell'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 in legge, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), determinerebbe il venir meno delle risorse da destinare alle Regioni per interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo e per la attivazione di un programma nazionale di interventi di riqualificazione delle aree degradate, in tal modo ponendosi in contrasto: con l'art. 117 Cost., in quanto costituirebbe un *vulnus* all'obiettivo che la Costituzione assegna al legislatore statale in ordine alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, configurabile non come materia in senso tecnico ma teleologicamente come valore costituzionalmente protetto; con l'art. 119 Cost., in quanto lederebbe le attribuzioni regionali e l'autonomia finanziaria delle Regioni stesse che resterebbero prive delle risorse necessarie per un corretto recupero delle opere abusive condonate; con l'art. 3 Cost. e con il principio di ragionevolezza, dal momento che, eliminando dal sistema di reimpiego di parte dei fondi provenienti dal condono la possibilità di attuazione di interventi di riqualificazione, rafforzerebbe l'irragionevolezza del meccanismo del condono edilizio previsto dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 rispetto alla finalità di riqualificazione del territorio.

Per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di costituzionalità indicate devono essere trattate separatamente dalle altre, sollevate con il medesimo ricorso, oggetto di distinte decisioni.

2. – Le questioni devono essere dichiarate inammissibili per sopravvenuta carenza di interesse.

La stessa Regione Emilia-Romagna riconosce – senza tuttavia trarne tutte le necessarie conseguenze – che nelle more del presente giudizio questa Corte si è pronunciata con la sentenza n. 196 del 2004 sui ricorsi di alcune Regioni (tra le quali anche l'odierna ricorrente) avverso le disposizioni contenute nell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003. Tale decisione ha chiarito che la disciplina del condono edilizio deve ritenersi ascrivibile alla materia “governo del territorio” di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e che, conseguentemente, per la parte non inerente ai profili penalistici (ivi compresa la collaborazione al procedimento delle amministrazioni comunali), «solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio, certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili)»; ne consegue che «per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante – più ampio che nel periodo precedente – di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo». In base a tali premesse questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., della disciplina contenuta nel richiamato art. 32 e, in particolare – per quanto rileva in questa sede – del comma 25 (dichiarato costituzionalmente illegittimo “nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli ivi indicati”) e del comma 26 (dichiarato costituzionalmente illegittimo “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”).

È dunque evidente che, a seguito della citata sentenza n. 196 del 2004, la disciplina contenuta nell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 ha subito una radicale modifica, soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili, ferma restando la spettanza al legislatore statale della potestà di individuare 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.

L'intervenuto mutamento del quadro normativo inciso dalla disposizione impugnata rende ragione del venir meno dell'attualità dell'interesse posto a sostegno del ricorso della Regione Emilia-Romagna. La ricorrente, infatti, non potrebbe più, allo stato attuale, lamentare la mancata assegnazione, da parte dello Stato, delle risorse necessarie alla riqualificazione urbanistica, dal momento che rientra espressamente nel potere delle Regioni determinare – entro limiti fissati dalla legge statale – tipologie ed entità degli abusi condonabili. Tale potere, congiuntamente alla possibilità, prevista dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, per la legge regionale di incrementare sia la misura dell'oblazione, fino al 10% (art. 32, comma 33), sia la misura degli oneri di concessione, fino al 100% (art. 32, comma 34), al fine di fronteggiare i maggiori costi che le amministrazioni comunali devono affrontare per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, e, in generale, per gli interventi di riqualificazione delle aree interessate dagli abusi edilizi (si veda, ancora, sentenza n. 196 del 2004), consente alla Regione di valutare le conseguenze del condono sulle finanze regionali e locali e determinare, anche in ragione delle risorse necessarie agli eventuali interventi di riqualificazione, l'ampiezza della sanatoria.

Tale potere, peraltro, è già stato esercitato dalla Regione Emilia-Romagna con la legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), la quale, in particolare agli artt. 32 e seguenti, ha individuato gli interventi edilizi suscettibili di sanatoria ed ha incrementato nella misura massima consentita sia l'entità dell'oblazione da corrispondere per la definizione degli illeciti edilizi (art. 31), sia l'ammontare del contributo di concessione (art. 28).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso indicato in epigrafe,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 70, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, in relazione agli articoli 3, 117 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI,
Presidente

Ugo DE SIERVO,
Redattore

Giuseppe DI PAOLA,
Cancelliere

Depositata in
Cancelleria l'11
febbraio 2005.

Il Direttore della
Cancelleria

F.to: DI PAOLA