

SENTENZA N. 196 ANNO 2004 REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE composta dai signori: - Gustavo ZAGREBELSKY
 Presidente - Valerio ONIDA Giudice - Carlo MEZZANOTTE - Fernanda
 CONTRI - Guido NEPPI MODONA - Piero Alberto CAPOTOSTI -
 Annibale MARINI - Franco BILE - Giovanni Maria FLICK -
 Ugo DE SIERVO - Romano VACCARELLA - Alfio
 FINOCCHIARO - Alfonso QUARANTA ha pronunciato la
 seguente SENTENZA nei giudizi di legittimità costituzionale 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), e dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 come risultante dalla
 conversione ad opera della 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), promossi con due
 ricorsi della Regione Campania, rispettivamente notificati il 17 ottobre 2003 e il 22 gennaio
 2004, depositati in cancelleria il 25 ottobre e il 30 gennaio successivi ed iscritti al n. 76 del
 registro ricorsi 2003 ed al n. 14 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Marche,
 rispettivamente notificati il 13 novembre 2003 e il 21 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 19
 novembre e il 26 gennaio successivi ed iscritti al n. 81 del registro ricorsi 2003 ed al n. 8 del
 registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Toscana, rispettivamente notificati il 12
 novembre 2003 ed il 21 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 21 novembre e il 29 gennaio
 successivi ed iscritti al n. 82 del registro ricorsi 2003 ed al n. 10 del registro ricorsi 2004, con
 due ricorsi della Regione Emilia-Romagna, rispettivamente notificati il 20 novembre 2003 e il 23
 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 26 novembre e il 29 gennaio successivi ed iscritti al n.
 83 del registro ricorsi 2003 ed al n. 13 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione
 Umbria, rispettivamente notificati il 25 novembre 2003 e il 23 gennaio 2004, depositati in
 cancelleria il 2 dicembre e il 29 gennaio successivi ed iscritti al n. 87 del registro ricorsi 2003 e
 al n. 11 del registro ricorsi 2004, con due ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia,
 rispettivamente notificati il 27 novembre 2003 e il 22 gennaio 2004, depositati in cancelleria il 4
 dicembre e il 30 gennaio successivi ed iscritti al n. 89 del registro ricorsi 2003 ed al n. 12 del
 registro ricorsi 2004, con un ricorso della Regione Basilicata, notificato il 1° dicembre 2003,
 depositato in cancelleria il 5 dicembre successivo ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2003 e
 con un ricorso della Regione Lazio, notificato il 20 gennaio 2004, depositato in cancelleria il 23
 gennaio successivo ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2004. Visti gli atti di costituzione del
 Presidente del Consiglio dei ministri nonché gli atti di intervento del Comune di Salerno, del
 Comune di Ischia e del Comune di Lacco Ameno, dell'Associazione Italiana per il World Wide
 Fund For Nature (WWF) ONLUS e del CODACONS, del Comune di Roma; udito
 nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2004 il Giudice relatore Ugo De Siervo; uditi gli avvocati
 Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Stefano Grassi per la Regione Marche, Lucia
 Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione
 Emilia-Romagna, per la Regione Umbria e per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Gennaro
 Terracciano per la Regione Basilicata, Pietro Pesacane per la Regione Lazio, Lorenzo Bruno
 Molinaro per il Comune di Ischia e per il Comune di Lacco Ameno, Antonio Brancaccio per il
 Comune di Salerno, Alessio Petretti per il World Wide Fund For Nature (WWF) ONLUS,
 Sebastiano Capotorto per il Comune di Roma, Nicolò Paoletti per il CODACONS e l'avvocato
 dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri. Ritenuto in fatto 1. - Le
 Regioni Campania (con ricorso notificato il 17 ottobre 2003, depositato il 25 ottobre 2003 e

iscritto al reg. ricorsi n. 76 del 2003), Marche (con ricorso notificato il 13 novembre 2003, depositato il 19 novembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 81 del 2003), Toscana (con ricorso notificato il 12 novembre 2003, depositato il 25 novembre 2003 e iscritto al reg. ric. 82 del 2003), Emilia-Romagna (con ricorso notificato il 20 novembre 2003, depositato il 26 novembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 83 del 2003), Umbria (con ricorso notificato il 25 novembre 2003, depositato il 2 dicembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 87 del 2003) e Friuli-Venezia Giulia (con ricorso notificato il 27 novembre 2003, depositato il 4 dicembre 2003 e iscritto al reg. ricorsi n. 89 del 2003) hanno impugnato l'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), ed in particolare i commi: 1, 2, 3, 5, 14-20; 25-31; 32 e seguenti (reg. ric. n. 76 del 2003); 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14-20; 24-41 (reg. ric. n. 81 del 2003); 1, 3, 5, 6, 9, 10, 14-20; 24, 25-40 (reg. ric. n. 82 del 2003); 1, 2, 3, 4, 25, 26, lettera a), 28, 32, 35, 37, 38, 40, nonché l'Allegato 1 (reg. ric. nn. 83, 87 e 89 del 2003). La Regione Marche ha impugnato anche l'art. 32 citato nel suo complesso.

2. – Preliminarmente le ricorrenti evidenziano come – dopo la riapertura dei termini del condono edilizio previsto dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), disposta per effetto dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) – l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 abbia nuovamente aperto detti termini, riproponendo, con qualche modifica, le regole sostanziali e procedurali dei due precedenti condoni edilizi, di modo che – sostiene la Regione Emilia-Romagna – “sommando tutti i periodi, ne risulta che [...] chiunque negli ultimi venti anni abbia effettuato opere edilizie in spregio alle regole sostanziali e formali di governo del territorio ha potuto o potrà trarre vantaggio dal proprio illecito”. Sostengono le ricorrenti che il comma 2 della norma censurata dispone che la normativa in questione è posta “nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380”, e facendo comunque “salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio”. Su tale base, alcune delle Regioni (ad esempio, la Regione Toscana) sostengono che quanto appena evidenziato dovrebbe comportare l'inapplicabilità del medesimo art. 32 nei territori di quelle Regioni che abbiano già provveduto a dotarsi di una disciplina coerente con le linee guida fornite dallo Stato mediante il citato testo unico. In tale evenienza verrebbe meno lo stesso motivo di doglianza delle Regioni in questione. Le censure, viceversa, sono proposte per il caso in cui si ritenesse che la prescrizione di cui al comma 2 citato non valga ad escludere le Regioni che si sono già adeguate al disposto del testo unico dall'ambito di applicabilità della disciplina impugnata. In relazione al citato comma 2, la Regione Marche ritiene “del tutto formale e pretestuoso” il richiamo compiuto da tale disposizione al testo unico dell'edilizia, in quanto quest'ultimo “non ha innovato il sistema normativo, ma ha confermato e riordinato i principi vigenti senza peraltro prevedere alcuna esigenza di sanatoria”. Il fulcro della disciplina oggetto delle doglianze regionali è contenuto nel comma 25 dell'art. 32, il quale prevede che “le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni, nonché dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 marzo 2003 e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 metri cubi”, e che “le suddette disposizioni trovano altresì applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove

costruzioni residenziali non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria". Le ricorrenti riconoscono che il comma 3 dell'art. 32 afferma che "le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del (...) titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali", evidenziando tuttavia come le minute e dettagliate disposizioni del medesimo art. 32 lascino margini di manovra del tutto esigui alle autonomie regionali, per di più da esercitare entro il termine temporale assai ristretto fissato dal comma 33.

In definitiva, gli spazi nei quali sarebbe ammesso l'intervento regionale sarebbero: a) l'aumento sino ad un massimo del 10 per cento della misura dell'oblazione; b) l'incremento degli oneri di concessione sino ad un massimo del 100 per cento; c) la individuazione delle modalità di attuazione della regola che consente a coloro che intendano eseguire in tutto o in parte le opere di urbanizzazione primaria di "detrarre dall'importo complessivo quanto già versato, a titolo di anticipazione degli oneri concessori"; d) la possibilità di prevedere l'obbligo di allegare "ulteriore documentazione" alla domanda di condono; e) la possibilità di consentire con proprie leggi la sanatoria degli abusi di minore gravità (restauro e risanamento conservativo, nonché la semplice manutenzione straordinaria), mentre per gli abusi più gravi non vi sarebbe alcun margine di scelta per le autonomie regionali.

3. – Con un primo gruppo di censure le Regioni lamentano la violazione dell'art. 117 della Costituzione. In particolare, la Regione Marche sostiene che la disciplina in esame dovrebbe essere collocata nell'ambito della materia "edilizia", la quale, non essendo "nominata" tra le materie dell'art. 117 Cost., ricadrebbe automaticamente nella competenza legislativa residuale delle Regioni. Ciò basterebbe per ritenere costituzionalmente illegittime le disposizioni impugnate, in quanto dettate in un ambito nel quale lo Stato non avrebbe alcuna potestà legislativa. Anche a non voler considerare la disciplina dell'edilizia come afferente ad una materia autonoma, secondo la Regione Marche, essa andrebbe comunque collocata nell'ambito dell'urbanistica, la quale – dovendo essere distinta, sulla base di quanto appena evidenziato, dal "governo del territorio" – non potrebbe che essere considerata materia di competenza residuale delle Regioni. Le conclusioni sarebbero dunque le medesime di quelle più sopra richiamate, ossia la illegittimità costituzionale di qualunque normativa statale in detto ambito materiale. Analoghe sono le argomentazioni svolte dalla Regione Campania, la quale – adducendo in termini meramente formali anche la violazione dell'art. 114 Cost. – considera la normativa oggetto del presente giudizio ricadente nell'ambito dell'urbanistica, e quindi afferente alla competenza residuale delle Regioni. Quale ulteriore ipotesi interpretativa le Regioni Marche e Campania suggeriscono la collocazione della disciplina impugnata nell'ambito della materia "governo del territorio", contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost. A tale conclusione si giungerebbe considerando l'urbanistica – cui afferirebbe l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 – non quale materia autonoma ma ricompresa in tale, più ampia, qualificazione. A sostegno di tale impostazione viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 303 del 2003, nella quale si affermerebbe che la disciplina dei titoli abilitativi alla edificazione rientrerebbe nell'ambito dell'urbanistica, che a sua volta sarebbe compresa nel "governo del territorio". Anche collocandosi in tale ordine di idee, l'illegittimità costituzionale della disciplina impugnata sarebbe del tutto evidente. Ciò in quanto, nell'ambito della materia "governo del territorio", lo Stato potrebbe porre solo norme idonee ad esprimere principi fondamentali. E tali non potrebbero certo essere considerate le norme che prevedono e regolano la sanatoria edilizia. Le ricorrenti, infatti, evidenziano come la giurisprudenza costituzionale abbia a più riprese sottolineato che principi fondamentali possono essere ritenuti "solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono per i principi enunciati o da esse desumibili" e che, comunque, i principi fondamentali devono essere

caratterizzati da “un livello di maggior astrattezza rispetto alle regole positivamente stabilite dal legislatore regionale” (vengono richiamate al riguardo le sentenze di questa Corte n. 482 del 1995 e n. 65 del 2001). La disciplina impugnata, invece, sarebbe senz'altro qualificabile come normativa di dettaglio, contenendo una disciplina particolareggiata del procedimento di rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria. Le ricorrenti ritengono, in sintesi, che la normativa posta dalle disposizioni impugnate sia illegittima, in quanto “minuziosa, dettagliata, autoapplicativa, direttamente operativa nei confronti dei privati interessati, laddove, invece, i principi fondamentali della materia dovrebbero essere rivolti al legislatore regionale che poi dovrebbe articolare la normativa applicabile ai terzi interessati”. Né essa sarebbe stata configurata come normativa cedevole rispetto alle leggi regionali. Più in generale, secondo le ricorrenti, sarebbe la stessa idea di condono edilizio a porsi irrimediabilmente in contrasto con la possibilità di qualificare le norme che lo prevedono quali principi fondamentali della materia. A questo riguardo le Regioni richiamano, tra le altre, le sentenze di questa Corte n. 369 del 1988, n. 416 del 1995 e n. 427 del 1995. Da tali decisioni emergerebbe con chiarezza come, secondo il giudice costituzionale, il condono edilizio possa giustificarsi esclusivamente quale misura del tutto straordinaria ed eccezionale, in quanto tale non reiterabile, e tale da dover trovare – per poter essere ritenuto conforme a Costituzione – specifiche giustificazioni in punto di ragionevolezza, le quali, pur se ritenute sussistenti nel caso dei precedenti condoni, sarebbero del tutto assenti nel caso presente. La correttezza di tali argomentazioni, peraltro, sarebbe corroborata – secondo le ricorrenti – da quelle decisioni della Corte costituzionale le quali evidenziano che, affinché si possa discorrere di principio fondamentale, è necessario che la norma in questione esprima una consapevole scelta di politica legislativa, o, quantomeno, sia in grado di orientare i futuri interventi legislativi: ciò che, con tutta evidenza, mancherebbe nel caso della sanatoria. Anzi, quest'ultima si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali vigenti nella materia in questione, travolgendoli senza appello, dal momento che tali principi contemplerebbero, invece, proprio l'obbligo di perseguire e sanzionare gli abusi, nonché la necessità di ridurre ed eliminare per quanto possibile le conseguenze lesive di questi ultimi. Né sarebbe possibile considerare la disciplina impugnata come espressione della competenza statale concernente l'ordinamento penale. Al riguardo, la Regione Emilia-Romagna ritiene che “l'irriducibilità del condono edilizio alla questione penale [sia] già stata affermata [dalla Corte costituzionale] nel momento stesso in cui essa ha dichiarato ammissibile il ricorso regionale avverso l'art. 39 della legge n. 724 del 1994”. In secondo luogo – espone la Regione – in contestazione non è affatto l'esclusività del potere statale nel disporre del “potere di clemenza in materia penale”; viceversa, ad essere oggetto di contestazione “è che disponendo di ciò di cui lo Stato poteva disporre, lo Stato abbia anche disposto di ciò di cui non poteva disporre, cioè della sanzionabilità in via amministrativa degli illeciti edilizi”. Secondo la Regione Marche, nel caso di specie, lo Stato, utilizzando una norma penale di favore, in realtà “disciplinerebbe procedimenti e norme sostanziali relative all'ordinato assetto del territorio e al corretto esercizio delle attività edilizie, determinando la violazione delle competenze in materia di governo del territorio”. Neanche in base alla norma costituzionale concernente il “coordinamento della finanza pubblica” sarebbe possibile ritenere lo Stato legittimato a dettare norme quali quelle impugnate. In primo luogo, non sarebbe giustificabile in base a tale competenza “asservire” la materia urbanistica ed edilizia alle esigenze finanziarie. In secondo luogo, in vista del coordinamento della finanza pubblica, lo Stato potrebbe solo porre principi fondamentali; e la normativa impugnata non sarebbe in alcun modo classificabile quale determinazione di principi fondamentali. 4. – Diverse sono le argomentazioni svolte dalla Regione Friuli-Venezia Giulia,

in considerazione dei caratteri di specialità che contraddistinguono il suo regime di autonomia. In particolare, la ricorrente afferma di essere dotata – ai sensi dell'art. 14, numero 12, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) – di competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica, ossia nella materia in cui ricadrebbe la disciplina posta dalle disposizioni impugnate. Quanto alle funzioni amministrative connesse, esse spetterebbero alla Regione in virtù dell'art. 8 dello Statuto, e sarebbero state ad essa trasferite dall'art. 27 del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). Quanto alla normativa regionale, la ricorrente espone di aver fatto uso della propria potestà primaria con la legge regionale 19 novembre 1991, n. 52 (Norme regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica). La Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene, nel proprio ricorso, essenzialmente ambigua la clausola che dispone la salvezza delle attribuzioni previste dagli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale. In particolare, dal comma 4 dell'art. 32 – nel quale è contenuta tale clausola – non sarebbe possibile desumere con chiarezza la applicabilità o meno della normativa dettata con le disposizioni oggetto del presente giudizio. Nel ricorso si evidenzia che, ove si ritenesse di interpretare il citato comma 4 nel senso di escludere la applicabilità dell'art. 32 del d.l. n. 269 alle Regioni speciali, le doglianze esposte nello stesso ricorso “verrebbero meno”. Ad avviso della Regione Friuli-Venezia Giulia, stante la propria potestà legislativa primaria nella materia sulla quale insiste la disciplina impugnata, potrebbero vincolare legittimamente l'autonomia regionale esclusivamente la Costituzione, i principi generali dell'ordinamento giuridico e le norme fondamentali di grande riforma economico-sociale. Tra queste, secondo la ricorrente, non potrebbe certo essere annoverata la previsione di un condono edilizio. Quest'ultimo, infatti, sarebbe incompatibile sia con il concetto di riforma che con quello di norma fondamentale.

5. – Tutte le ricorrenti censurano la disciplina impugnata anche per violazione dell'art. 118 Cost.; in particolare, le Regioni Campania, Marche e Toscana affermano che ciò deriverebbe dal fatto che la disciplina del condono edilizio determinerebbe la vanificazione degli interventi di pianificazione e controllo locale, nonché la necessità di apprestare appositi strumenti urbanistici e soluzioni di governo del territorio che tengano conto delle conseguenze della disciplina statale impugnata, cosicché le Regioni e gli enti locali sarebbero costretti a subire anziché governare le destinazioni urbanistiche del territorio.

6. – In subordine, la Regione Campania sostiene che la normativa impugnata sarebbe illegittima anche perché – ove la si volesse ritenere idonea ad esprimere principi fondamentali – questi ultimi non potrebbero essere posti mediante un decreto-legge. Il decreto-legge, in altre parole, in quanto giustificato esclusivamente dall'esistenza della straordinaria necessità ed urgenza di provvedere, non sarebbe costituzionalmente legittimo ove prevedesse principi fondamentali, dal momento che la struttura normativa dei principi non sarebbe idonea a perseguire obiettivi con assoluta urgenza. In questa prospettiva, risulterebbe dunque violato l'art. 77 Cost., dal momento che difetterebbero i presupposti costituzionali per l'esercizio della decretazione d'urgenza (il che, in tesi, è sostenuto anche dalla Regione Marche, secondo la quale l'esistenza dell'urgenza sarebbe smentita dalle modalità e dai tempi di attuazione della stessa disciplina). Ancora, secondo la Regione Campania, l'art. 32 impugnato sarebbe incostituzionale in quanto il decreto-legge nel quale è contenuto difetterebbe del requisito, costituzionalmente necessario, della omogeneità del contenuto.

7. – Altro motivo di doglianza esposto nei ricorsi regionali è la pretesa violazione dell'autonomia organizzativa, nonché dell'art. 119 Cost. e dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali in esso contemplata. Il condono edilizio – evidenziano le Regioni – è disposto in vista di

esigenze finanziarie del bilancio statale, ma comporta spese particolarmente ingenti, e di vario genere, a carico delle finanze delle autonomie territoriali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di condono che risulterebbe decisamente esigua. Tali spese sarebbero – come nota la Regione Campania – presumibilmente superiori a quanto lo stesso condono è in grado di far recuperare all'erario statale e sarebbero individuabili, in primo luogo, nelle risorse necessarie allo svolgimento delle attività amministrative finalizzate alla attuazione della normativa impugnata, che è demandata alle amministrazioni regionali e locali. In secondo luogo, l'autonomia finanziaria sarebbe violata anche perché sarebbe necessario – nel caso in cui venissero concessi titoli di abilitazione a edificare in sanatoria – procedere alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, il cui costo peserebbe non poco sui bilanci delle autonomie territoriali.

8. – Secondo la Regione Marche, inoltre, le disposizioni impugnite violerebbero il principio di tassatività e certezza delle norme penali sancito dall'art. 25 Cost. Ciò in quanto la reiterazione con cadenza novennale della sanatoria edilizia implicherebbe “non solo la lesione del principio di legalità”, ma lederebbe “soprattutto la fiducia dei cittadini nella effettiva capacità degli organi pubblici di garantire il rispetto dei valori costituzionali coinvolti nella disciplina urbanistica ed edilizia”.

9. – L'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 contrasterebbe, altresì, con il principio di eguaglianza. Infatti, la disciplina in esame, riaprendo ed estendendo i termini del condono, introdurrebbe un sistema di sfavore nei confronti di coloro che, rispettando la normativa, non hanno costruito perché privi del titolo abilitativo, dovendo subire però le conseguenze in termini di degrado urbanistico del condono. Tale normativa, in primo luogo, ingiustamente tratterebbe in modo uguale situazioni diverse, ossia quella di chi ha costruito in base ad un titolo legittimo e quella di chi ha costruito abusivamente; in secondo luogo, altrettanto ingiustamente, non consentirebbe “di riportare ad eguaglianza, attraverso la sanzione, chi si è astenuto da comportamenti illeciti e chi illecitamente li ha compiuti”. Ancora, secondo le ricorrenti, sarebbe irrimediabilmente violato il principio di ragionevolezza. Come statuito da questa Corte con la sentenza n. 416 del 1995, la previsione di un provvedimento di condono deve essere considerata costituzionalmente legittima solo a patto di essere del tutto straordinaria ed eccezionale, e di essere giustificata da situazioni altrettanto straordinarie ed eccezionali. Viceversa, una ulteriore reiterazione del condono edilizio farebbe venir meno tali caratteri, e costituirebbe una indubbia violazione dei parametri costituzionali, secondo quanto affermato esplicitamente nella sentenza richiamata. Dunque, per le Regioni ricorrenti, la illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnite dipenderebbe già semplicemente – alla luce della citata giurisprudenza costituzionale – dalla circostanza che esse pongono in essere una reiterazione del condono; in secondo luogo, nel caso in questione mancherebbero del tutto quelle circostanze eccezionali che, nelle precedenti situazioni, hanno portato la Corte costituzionale a ritenere giustificata la sanatoria. Inoltre, si afferma che se i precedenti condoni trovavano una giustificazione costituzionale nelle carenze legislative e gestionali delle Regioni e degli enti locali, oggi ciò non sarebbe più vero, poiché le Regioni si sarebbero ormai dotate degli strumenti normativi ed amministrativi necessari al fine di reprimere e sanzionare gli episodi di illegalità, ed avrebbero in concreto intrapreso con incisività l'attività di controllo. Il principio di ragionevolezza, peraltro, secondo la Regione Campania, sarebbe violato anche per il fatto che la normativa introdotta dall'impugnato art. 32 inciderebbe in modo significativo su numerosi principi costituzionali senza però riuscire a perseguire adeguatamente l'obiettivo per il quale essa è stata posta. Ciò sarebbe vero innanzi tutto in relazione all'obiettivo “dichiarato”, desumibile dal comma 2 dell'art. 32, in quanto “non si riesce in alcun modo a comprendere in qual maniera si possa collegare questa terza sanatoria edilizia con una eventuale, già

intervenuta, modifica legislativa di settore”; né sarebbe comprensibile “il rapporto tra questa disciplina e la successiva di livello regionale”. La Regione Campania, peraltro, evidenzia come il fine esclusivo della disciplina impugnata sia quello di “recuperare gettito all'erario”: ma anche in relazione a tale fine lo strumento del condono sarebbe del tutto inadeguato – e quindi viziato da irragionevolezza – in quanto non terrebbe conto “degli effetti ulteriori e deleteri” determinati a carico degli enti territoriali, i quali “dovranno far fronte a spese per l'urbanizzazione e il recupero ambientale”. Spese che – si prosegue – solo in modo molto limitato potranno essere coperte dagli oneri di urbanizzazione a carico di coloro che si avvantaggeranno della sanatoria. Quanto detto, peraltro, secondo le ricorrenti, renderebbe palese anche la violazione di altri parametri costituzionali. In particolare, risulterebbero violati il principio di imparzialità dei pubblici poteri, nonché il principio di buon andamento dell'amministrazione. Tale principio, infatti, sarebbe frustrato dalla inattività degli sforzi compiuti dalle amministrazioni locali al fine di reprimere l'abusivismo. 10. – Altro parametro che secondo le ricorrenti sarebbe violato dalla normativa oggetto del giudizio è l'art. 9 Cost., nonché, secondo la Regione Campania, la competenza regionale in tema di valorizzazione dei beni ambientali e, secondo la Regione Emilia, il principio costituzionale di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati. Tra questi rientrerebbe sicuramente “l'ordinato assetto del territorio”, il quale non potrebbe “essere scambiato con valori puramente finanziari”, come invece avviene nel caso della sanatoria edilizia. Da questo punto di vista, ben diversa sarebbe la situazione del condono edilizio rispetto al condono fiscale, dal momento che in quest'ultimo caso lo Stato “rinuncia ad una pretesa economica in vista di una diversa, e sia pure più ridotta, pretesa economica: sicché la questione acquista, nel suo oggetto specifico, un connotato quasi di transazione ordinaria in relazione ad una lite patrimoniale”. Viceversa, il condono edilizio finirebbe per sacrificare ad un interesse economico “beni e interessi indisponibili e costituzionalmente tutelati della comunità”. Similmente, la Regione Marche censura la norma impugnata anche con riferimento agli artt. 9, 32, 41 e 42 Cost., dal momento che la sanatoria prevista dalla disciplina impugnata inciderebbe negativamente nei confronti di valori costituzionali che tutti i livelli di governo – e in particolare le Regioni – hanno il diritto-dovere di tutelare nella loro effettività: i valori paesistico-ambientali, il valore della salute, il valore del corretto e ordinato svolgimento dell'attività imprenditoriale in materia edilizia, la tutela del diritto di proprietà. In relazione a tali parametri costituzionali, nonché a tutti i parametri invocati che risultino diversi da quelli che specificamente presiedono al riparto di competenze tra Stato e Regioni, le ricorrenti sostengono la sussistenza del proprio interesse a dedurre in giudizio la violazione. Ciò in quanto i vizi di costituzionalità derivanti da tali violazioni si tradurrebbero automaticamente in un danno alla sfera di competenza delle Regioni, che vedrebbero irrimediabilmente frustrata la propria attività legislativa ed amministrativa di governo del territorio, dal momento che gli abusi futuri potrebbero sfuggire alle sanzioni amministrative risultando così incentivati. 11. – Ancora, a risultare violato – a giudizio delle Regioni – sarebbe il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, dal momento che né in sede di adozione del decreto-legge, né in sede di adozione del disegno di legge di conversione, le autonomie regionali sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni. In particolare, sarebbe stato contraddetto l'art. 2 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), il quale prevede che la Conferenza debba obbligatoriamente essere sentita “in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento

del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano". D'altra parte, il contrasto con le prescrizioni del d.lgs. n. 281 del 1997 sarebbe evidente anche ove si reputasse che nel caso in questione la Conferenza non dovesse essere sentita preventivamente, a causa dell'urgenza di provvedere: in situazioni similari, infatti, l'art. 2, comma 5, del citato decreto legislativo prevede la consultazione successiva della Conferenza, e dispone che "il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge". Quindi, anche in caso di urgenza, il coinvolgimento della Conferenza – secondo le ricorrenti – non sarebbe potuto mancare. Ad ulteriore sostegno delle argomentazioni appena richiamate, la Regione Emilia-Romagna ritiene che dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) sarebbe desumibile – pur in assenza dell'attivazione della "speciale composizione integrata della Commissione parlamentare per le questioni regionali" in esso prevista – l'esistenza di un principio costituzionale che prescrive "la partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengono in materia di competenza concorrente". 12. – Secondo la Regione Campania, inoltre, a risultare travolto per effetto della normativa impugnata sarebbe lo stesso giudicato costituzionale; in particolare, sarebbero state violate le sentenze di questa Corte n. 427 del 1995, n. 416 del 1995, n. 231 del 1993, n. 369 del 1988