

**Condono edilizio nelle aree vincolate. La Corte Costituzionale dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alle restrizioni poste dall'art.32 L.47/85 nella versione novellata in occasione del Terzo Condono Edilizio del 2003. Breve nota all'ordinanza della Corte Costituzionale 8 maggio 2009 n. 150**

*A cura dell'Avv. Valentina Stefutti*

DOCUMENTI **2009**  
INformazione

Nell'ordinanza in rassegna il Giudice delle Leggi ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dal Tribunale di Napoli, sezione distaccata di Ischia, in relazione agli artt. 3, 24, 42, 81, 117, secondo comma, lettere a), e) ed l) e terzo comma, e 119 della Costituzione, nella parte in cui prevedrebbe, «secondo il diritto vivente», che nelle aree sottoposte a vincolo ai sensi dell'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 è possibile ottenere la sanatoria soltanto per gli interventi edilizi «di minore rilevanza», laddove, addirittura, in alcune Regioni e per talune fattispecie, il condono edilizio è da ritenersi *tout court* inammissibile (es. nella Regione Lazio, per quanto riguarda i parchi naturali).

Si legge testualmente nell'ordinanza di rimessione: *“non è manifestamente infondata – ed è rilevante ai fini della decisione dell'incidente di esecuzione dell'ordine giudiziale di demolizione ex art. 31, nono comma, del D.P.R. n. 380 del 2001 - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 26, del D.L n. 269 del 2003, convertito nella L. n. 326 del 2003 ( condono ter ), in quanto il non sempre univoco – e poco chiaro – orientamento della Corte di Cassazione in materia di oblazione collegata al condono edilizio, la cui atipicità è stata evidenziata dalla Corte Costituzionale già con sentenza n. 369 del 31 marzo 1988, da un lato, e la rigida interpretazione “additiva” - ad opera della stessa Corte di Cassazione - del citato comma 26, dall'altro, hanno determinato nel diritto vivente dissonanze interpretative ed applicative che minano alla base anche il principio di ragionevolezza, con ciò violando gli artt. 3, 42, 81, 117 e 119 della Costituzione, a causa della impossibilità, per il giudice, di provvedere alla revoca dell'ordine di demolizione per opere realizzate in zona assoggettata a vincolo paesistico, pur in presenza di regolare presentazione di domanda di condono e di pagamento dell'oblazione in misura che l'autorità comunale ha certificato essere congrua”.*

In realtà, come noto, in numerose sentenze, che sono state oggetto di commento da parte nostra sulle pagine di questa testata, la Corte di Cassazione, lungi dal tenere un comportamento ondivago e foriero di contrasti interpretativi, ha costantemente sposato l'interpretazione restrittiva della disposizione in parola, sia nella sentenza 12 gennaio 2007 n.6431 – il cui impianto motivazionale è stato oggetto di critica da parte del Giudice rimettente - che in numerose altre pronunce, tutte, come si diceva, in termini.

Alla base della propria decisione, il Giudice delle Leggi ha posto l'argomentazione secondo cui il Giudice rimettente, pur tenuto ad articolare specifici ed autonomi motivi di censura del precitato art.32 comma 26 lett.a) sotto il profilo costituzionale, ha invece censurato la sentenza della Suprema Corte, con rilievi ermeneutici chiaramente tesi a suggerire una diversa interpretazione della norma in parola, secondo quello che, in maniera del tutto condivisibile ad avviso di chi scrive, si sostanzialmente in un improprio, e per molti versi eccentrico tentativo di ottenere dalla Corte Costituzionale l'avallo della (diversa) interpretazione della norma suggerita dal rimettente, facendo un uso affatto distorto dell'incidente di costituzionalità.

Sotto il profilo che più strettamente ci interessa, confermando la tesi che sin dall'inizio del varo del Condono 2003 è stata fatta propria da Diritto all'Ambiente, il Giudice delle Leggi ha confermato la pregevolezza dell'interpretazione, di matrice affatto restrittiva, che consente la sanabilità dei soli abusi minori e che abbiano carattere meramente formale<sup>1</sup>, che sin dall'inizio la Suprema Corte aveva inteso dare dell'art.32, ritenendola del tutto conforme alla lettera della norma.

E' interessante notare come più o meno nelle stesse ore, il Giudice Giovanni Carbone, magistrato Dirigente della Sezione distaccata di Ischia del Tribunale di Napoli, abbia ritenuto non assentibile il provvedimento di condono edilizio rilasciato dal Comune di Forio d'Ischia in quanto mancante sia del nulla-osta paesistico che della trasmissione alla Soprintendenza in applicazione dell'at. 9 della legge regionale 10/04.

Da parte nostra, come certamente i nostri lettori ricorderanno, da sempre abbiamo sostenuto affatto logica, oltre che, evidentemente legittima sotto il profilo costituzionale - avendo gli interessi economici, specie dei singoli, valenza affatto recessiva rispetto a quelli sottesi alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, bene pubblico collettivo di interesse generale secondo quanto espressamente prescritto dall'art.9 della Cost. - la restrizione dell'ambito applicativo della disciplina statale del condono edilizio, attribuendo alle opere abusive "un diverso trattamento giudiziario a seconda della natura vincolata o meno dell'area oggetto dell'intervento".

Altrettanto legittima, e per nulla contrastante con alcuno dei precetti costituzionali la cui violazione era stata lamentata dal Giudice rimettente, la previsione che non consente al giudice di provvedere alla revoca dell'ordine di demolizione per opere realizzate in zona assoggettata a vincolo paesistico, pur in presenza di regolare presentazione di domanda di condono e del pagamento dell'oblazione nella misura che l'autorità comunale aveva (improvvidamente, secondo la nostra consolidata opinione, a questo punto avallata da tutte le magistrature superiori) certificato essere congrua.

Valentina Stefutti

*Publicato il 10 maggio 2009*

*In calce il testo dell'ordinanza in commento*

\*\*\*\*\*

---

<sup>1</sup> [http://www.simoline.com/clienti/dirittoambiente/file/territorio\\_articoli\\_235.pdf](http://www.simoline.com/clienti/dirittoambiente/file/territorio_articoli_235.pdf)

ORDINANZA N. 150  
ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 26, lettera a), 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, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, promosso dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Napoli, sezione distaccata di Ischia, nei procedimenti riuniti relativi a M. E. ed altri, con ordinanza del 21 agosto 2008, iscritta al n. 378 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2008.

*Visto* l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nella camera di consiglio del 22 aprile 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo.

*Ritenuto* che con ordinanza del 21 agosto 2008, pervenuta a questa Corte il 5 novembre 2008 (reg. ord. n. 378 del 2008), il Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Napoli, sezione distaccata di Ischia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 26, lettera a), 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, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, in

relazione agli artt. 3, 24, 42, 81, 117, secondo comma, lettere *a)*, *e)* ed *l)* e terzo comma, e 119 della Costituzione, nella parte in cui prevedrebbe, «secondo il diritto vivente», che nelle aree sottoposte a vincolo ai sensi dell'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), è possibile ottenere la sanatoria soltanto per gli interventi edilizi «di minore rilevanza»;

che il rimettente premette di avere riunito centoquaranta analoghi procedimenti, aventi ad oggetto l'esecuzione dell'ordine di demolizione di opere abusive pronunciato insieme con la condanna penale conseguente alla realizzazione di tali opere;

che, in riferimento a queste ultime, è stata presentata domanda di sanatoria ai sensi dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, ed è stata corrisposta la relativa oblazione, sicché nei giudizi *a quibus* i condannati domandano la revoca dell'ordine di demolizione, o, quantomeno, la sua sospensione in attesa che si perfezioni il procedimento di condono edilizio;

che le opere sorgono su area soggetta al vincolo di cui all'art. 32 della legge n. 47 del 1985;

che, a parere del rimettente, "il diritto vivente" formatosi con riguardo alla disposizione impugnata prevede che entro tali aree possono beneficiare del condono le sole opere di restauro e risanamento conservativo, nonché di manutenzione straordinaria, nei casi indicati nell'Allegato I al d.l. n. 269 del 2003, punti 4, 5 e 6;

che, nel caso di specie, le opere di cui si è ingiunta la demolizione non rientrano in tali tipologie minori e pertanto non possono beneficiare della sanatoria, sicché sarebbe comunque preclusa al giudice dell'esecuzione sia la revoca, sia la sospensione dell'ordine;

che il rimettente imputa la formazione di tale diritto vivente alla sentenza 12 gennaio 2007, n. 6431, della Corte di cassazione, sezione III penale;

che l'assetto normativo che ne sarebbe conseguito pare al rimettente in contrasto anzitutto con gli artt. 3 e 24 Cost.;

che, allo scopo di motivare il proprio dubbio di legittimità costituzionale, il rimettente sottopone a critica l'impianto argomentativo della predetta pronuncia della Corte di cassazione, proponendo rilievi ermeneutici di segno contrario;

che, in particolare, il giudice *a quo* sostiene che la limitazione della sanatoria agli interventi edilizi minori, previa acquisizione del parere delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo ai sensi dell'art. 32 della legge n. 47 del 1985, sarebbe incongrua rispetto alla previsione, anch'essa recata dal medesimo art. 32, per la quale tale parere non è necessario quando si tratti delle più gravi violazioni riguardanti l'altezza, i distacchi, la cubatura o la superficie coperta che non eccedano il due per cento delle misure prescritte;

che, inoltre, non sarebbe giustificata, alla luce del carattere minore degli interventi sanabili, la necessità, prevista dall'art. 32 della legge n. 47 del 1985, di convocare una «dispensiosa» conferenza dei servizi per l'acquisizione dei prescritti pareri;

che, poi, sarebbe inspiegabile la ragione per cui potrebbero venire sanati i soli interventi minori, quando invece l'art. 32, comma 17, del d.l. n. 269 del 2003 consentirebbe di conservare l'opera realizzata sul demanio statale, in forza di parere favorevole dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo;

che, infine, «l'unico parametro da considerare per delimitare l'ambito oggettivo di applicazione della sanatoria straordinaria nelle aree sottoposte a vincolo» sarebbe rappresentato non già dalla norma impugnata, ma dall'art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003, che, secondo quanto avrebbe affermato questa Corte con la [sentenza n. 49 del 2006](#), attribuirebbe carattere ostativo rispetto alla sanatoria ai soli vincoli di inedificabilità assoluta, consentendo al contrario in ogni altro caso (e quindi non solo per gli interventi edilizi minori) il condono sulle aree soggette a vincolo di altra natura, purché l'opera sia conforme allo strumento urbanistico;

che, sulla base di tali premesse, il rimettente ritiene che la disposizione censurata sia irragionevole, posto che essa determinerebbe, secondo l'interpretazione offertane dal diritto vivente, gli effetti "incongrui" appena segnalati;

che, inoltre, tale «interpretazione restrittiva *in malam partem*» della norma impugnata, riducendo l'area della sanatoria, diminuirebbe il gettito finanziario conseguente al condono, ledendo così gli artt. 81 e 119 Cost., nonché l'art. 117, secondo comma, lettere a) ed e) e terzo comma, Cost., in relazione alla competenza statale in materia di "rapporti dello Stato con l'Unione europea", "moneta" e "coordinamento della finanza pubblica";

che sarebbero lesi, altresì, gli artt. 3, 42 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. ("ordinamento civile e penale"), «dal momento che la medesima tipologia di illecito urbanistico» riceverebbe «un diverso trattamento giudiziario a seconda della natura vincolata o meno dell'area oggetto dell'intervento», generando "radicali incertezze in ordine agli effetti dell'oblazione corrisposta per la sanatoria";

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata;

che, a parere dell'Avvocatura, il carattere eccezionale del condono edilizio esclude che possa ritenersi irragionevole una norma «che tende a graduare la sanabilità degli interventi edilizi, consentendola solo per quelli minori e vietandola per quelli più gravi», a maggior ragione se si considera che gli interventi di restauro e risanamento conservativo appaiono "meno lesivi del territorio e del paesaggio".

*Considerato* che il Giudice dell'esecuzione penale del Tribunale di Napoli, sezione distaccata di Ischia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 26, lettera a), 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, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, in relazione agli artt. 3, 24, 42, 81, 117, secondo comma, lettere a), e), ed l) e terzo comma, e 119 della Costituzione, nella parte in cui prevede, «secondo il diritto vivente», che nelle aree sottoposte a vincolo ai sensi dell'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo

dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), è possibile ottenere la sanatoria soltanto per gli interventi edilizi "di minore rilevanza";

che nei giudizi di esecuzione *a quibus* si chiede la revoca, o comunque la sospensione, dell'ordine di demolizione di opere che insistono su area vincolata, ma non rientrano in tali ultime tipologie minori;

che il rimettente ritiene di dubbia legittimità costituzionale il divieto di sanatoria che ne deriva, a propria volta preclusivo rispetto all'accoglimento della domanda di revoca o di sospensione dell'ordine di demolizione;

che, a parere del giudice *a quo*, tale divieto contrasta con gli artt. 3 e 24 Cost. e costituisce un effetto dell'interpretazione che il diritto vivente ha dato della disposizione impugnata, la quale avrebbe invece potuto essere interpretata diversamente;

che il diritto vivente si sarebbe formato, secondo il rimettente, a seguito della sentenza 12 gennaio 2007, n. 6431, della Corte di cassazione, sezione III penale, il cui impianto motivazionale viene assoggettato a critica da parte dell'ordinanza di rimessione;

che, così operando, il Tribunale non articola autonome doglianze di illegittimità costituzionale basate sugli indicati parametri, ma si limita a censurare i passaggi logici seguiti dalla Corte di cassazione, spendendo argomenti ermeneutici che dovrebbero convincere della bontà di un'interpretazione differente della disposizione normativa;

che può restare in disparte sia il rilievo per cui l'interpretazione tracciata dalla Corte di cassazione, nelle molteplici sentenze in materia (e non nella sola sentenza considerata), appare del tutto conforme alla lettera della disposizione impugnata, sia l'erronea ricostruzione, da parte del rimettente, della giurisprudenza di questa Corte quanto alla natura dei vincoli preclusivi della sanatoria, atteso che la [sentenza n. 54 del 2009](#) ha chiarito come tali vincoli non debbano necessariamente comportare l'inedificabilità assoluta;

che, infatti, è preliminare osservare che la questione «configura un improprio tentativo di ottenere da questa Corte l'avallo della (diversa) interpretazione» della norma suggerita dal rimettente, "così" rendendo chiaro un uso distorto dell'incidente di costituzionalità" ([ordinanza n. 161 del 2007](#));

che la questione è, per tale motivo, manifestamente inammissibile (*ex plurimis*, [ordinanza n. 161 del 2007](#); [ordinanza n. 114 del 2006](#));

che il medesimo vizio di inammissibilità caratterizza le ulteriori censure svolte dal rimettente con riguardo agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettere *a*) ed *e*) ("rapporti con l'Unione europea"; "moneta") e terzo comma ("coordinamento della finanza pubblica"), Cost., motivate sulla base del rilievo per cui l'interpretazione "restrittiva" della disposizione censurata, accolta dalla Corte di cassazione, avrebbe diminuito il gettito finanziario che il legislatore statale si sarebbe atteso dal nuovo condono edilizio;

che, infatti, tali doglianze assumono a presupposto la pretesa erroneità del processo interpretativo seguito dalla Corte di cassazione, in tal modo sottoponendo

quest'ultimo, e non già la disposizione impugnata, a censure fondate sui medesimi argomenti ermeneutici, privi di consistenza costituzionale, sopra indicati;

che parimenti inammissibile, per le medesime ragioni, è la censura relativa agli artt. 3, 42 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con la quale si contesta all'interpretazione accolta dalla Corte di cassazione di generare "incertezze" sui limiti di applicabilità del condono edilizio, definiti, a parere del rimettente, nell'esercizio della competenza statale in materia di ordinamento civile e penale, e comunque di comportare una «illogica restrizione dell'ambito applicativo della disciplina statale del condono edilizio», attribuendo alle opere abusive «un diverso trattamento giudiziario a seconda della natura vincolata o meno dell'area oggetto dell'intervento»;

che, infatti, è ancora una volta palese il tentativo di mascherare sotto le vesti dell'incidente di legittimità costituzionale una questione meramente interpretativa.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 26, lettera a), 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, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 81, 117, secondo comma, lettere a), e) ed l) e terzo comma, e 119 della Costituzione, dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Napoli, sezione distaccata di Ischia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 maggio 2009.

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?  
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento  
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

[redazione@dirittoambiente.net](mailto:redazione@dirittoambiente.net)

DOCUMENTI **2009**  
INformazione