nuova serie
31
2004

Territorio

rivista trimestrale del Dipartimento di architettura e pianificazione

FrancoAngeli

La 'regolarizzazione' del settore edilizio mediante condono, tra Stato ed enti locali

Antonio Chierichetti

1. Con il Dl. n. 269 del 29.9.2003 il governo ha disposto, per la terza volta in meno di vent'anni, un condono statale degli abusi edilizi. Tale sanatoria straordinaria è stato riproposta, si legge al primo comma dell'art. 32, «al fine di pervenire alla regolarizzazione del settore» e dunque, a tale scopo, «è consentito, in conseguenza del condono di cui al presente articolo, il rilascio del titolo abilitativo edilizia in sanatoria delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente». È stato per altro rilevato che con questo ultimo condono «il legislatore intende trovare una soluzione, anche rimediale, al fenomeno dell'abusivismo edilizio, con gli obiettivi del riequilibrio del territorio attraverso interventi finanziati dai proventi del condono»[1]. In realtà non sembra francamente che possa essere questa una modalità opportuna e legittima per rimediare all'abusivismo. Molto più realistica appare piuttosto la considerazione di chi ha osservato che «troppo spesso in passato simili previsioni ottimistiche sono sfociate in delusioni» e che «consapevole di essere sconfitta dall'abusivismo, la repubblica tenta quindi almeno di cavarne qualche profitto»[2]. Di fatti sono stati subito molteplici i dubbi di legittimità costituzionale riguardanti la sopra richiamata normativa del condono[3]. Molte questioni sono state per altro affrontate dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 196, 198 e 199, 28 giugno 2004, che hanno dichiarato l'illegittimità di ampie parti delle normative statali e regionali sul condono.
La materia urbanistica ed edilizia, già anche secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, rientra nella più ampia definizione di «governo del territorio»[4]. Il settore oggetto della succitata 'regolarizzazione' è dunque quello che il terzo comma dell'art. 117 della costituzione definisce 'governo del territorio' ovvero una materia di legislazione *concorrente*, ripartita tra Stato e regioni ove a quest'ultime spetta la potestà legislativa mentre al primo è riservata la determinazione dei *princìpi fondamentali* della materia[5]. Ebbene il condono edilizio da parte statale - attraverso oltretutto una disciplina di notevole dettaglio - non costituisce un *principio fondamentale* del *governo del territorio* ma semmai una deroga, operata con disposizioni particolareggiate, ai princìpi vigenti, con un impatto negativo sulla credibilità dell'ordinamento e degli strumenti che sono posti a base di un ordinato assetto ed utilizzo del territorio medesimo. Tale considerazione muove pur nella consapevolezza di quanto il farraginoso sistema delle fonti normative, disposto dalla riforma costituzionale del 2001, sia attualmente caratterizzato da un elevatissimo grado di *complessità*[6].
È altresì singolare che il pregevole obiettivo di '*regolarizzare il*

settore' venga però perseguito anziché mediante il miglioramento dei procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione, attraverso le amministrazioni istituzionalmente ad essa preposte, cioè gli enti locali, *in primis* i comuni, mediante invece una sanatoria straordinaria e generalizzata di iniziativa statale rivolta a opere non conformi *'alla disciplina vigente'*. In altri termini significa, da parte statale, *imporre* agli enti territoriali il mantenimento *in loco* di costruzioni abusive che le opzioni urbanistiche locali potrebbero non considerare in alcun modo ammissibili.
Questa scelta è contraddittoria, non va certo nella direzione di un'affermazione della cultura del piano urbanistico e quindi, in prospettiva, indebolisce le stesse possibilità di un ordinato assetto territoriale[7]. Sarebbe del resto illusorio ritenere che la necessità delle sanatorie edilizie possa venire eliminata, una volta per tutte, con un decreto. Essa è connaturata alla presenza di uno sviluppo sociale ed economico che sostiene l'attività edilizia ma deve essere affidata alle amministrazioni locali che, per dettato costituzionale, sono competenti a stabilire l'assetto urbanistico.
Ora, a sommesso avviso dello scrivente la pretesa di 'regolarizzare' il settore urbanistico con l'ennesimo condono edilizio statale senza passare attraverso un potenziamento del ruolo della pianificazione, anche ai fini di ammettere eventualmente delle sanatorie edilizie, è un obiettivo non perseguibile quanto meno per il fatto che risulta giuridicamente contraddittorio rispetto al vigente quadro costituzionale e ordinamentale della materia.

2. Fondate critiche e motivati ricorsi sono stati rivolti contro il condono edilizio, tuttavia non si può fare a meno di constatare come tale sanatoria non sia poi così sorprendente o anomala rispetto alla condizione in cui versa, almeno da un paio di lustri, la legislazione in materia, in certi casi anche quella regionale[8].
Basterebbe pensare, ad esempio, alle più recenti e criticabili normative sulla cosiddetta *super dia* in edilizia[9]. Si potrebbero altresì ricordare le singolari vicende legislative che, in Lombardia, *accompagnano* gli assai discussi interventi di recupero abitativo dei sottotetti in deroga agli strumenti urbanistici[10]. Non meno eloquenti sono i procedimenti di variante semplificata ai piani regolatori[11]. Tutte situazioni su cui si innestano prassi, anche a livello amministrativo, non del tutto condivisibili, spesso *indotte* da oggettive carenze normative. Una siffatta situazione riguarda non solo la legislazione regionale ma anche quella statale, degli ultimi anni[12]. Mentre da un lato è diffusa l'esigenza di rieducare alla pratica della pianificazione urbanistica e della regolamentazione edilizia, dall'altro lato si assiste invece a normative e prassi che, in questa materia, sembrano andare in direzioni opposte.
Non è forse un caso che in quelle aree del nostro paese in cui è più radicata la cultura del piano urbanistico risultino essere minori i casi di abusivismo edilizio. Del resto va considerato che senza la presenza di piani urbanistici ben fatti, chiari e precisi nei loro contenuti, diventa impraticabile un uso responsabile della stessa d.i.a.. Con un siffatto retroterra culturale e di attività legislativa, formatosi soprattutto nell'ultimo decennio, il terzo condono edilizio in fondo non dovrebbe stupire più di tanto ma indurre semmai a riflettere su quali possano essere i correttivi necessari a livello normativo. Necessari in termini di maggiore sussidiarietà e potestà di governo del territorio da parte delle amministrazioni locali. Tantomeno è casuale, infatti, che ogni qualvolta prende corpo anche solo l'idea di un nuovo condono edilizio «le amministrazioni territoriali manifestano clamorosamente il loro scontento, insinuando che lo Stato impingua le proprie casse ed i comuni sopra tutto debbono poi provvedere a riparare i guasti»[13]. In effetti il condono edilizio statale sostanzialmente non giova a regioni, province e comuni.

3. Sembrerebbe dunque che proprio anche la tematica della sanatoria edilizia, essendo comunque non eludile, andrebbe però affrontata nel rispetto di corretti rapporti fra i livelli istituzionali, improntati nel rispetto del fondamentale principio di sussidiarietà. Le funzioni amministrative sono, infatti, dalla Costituzione attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite alle province, alle regioni o allo Stato sulla base appunto in primo luogo del principio di sussidiarietà, oltre che di differenziazione e di adeguatezza.
Per trattare con realismo la tematica della sanatoria edilizia, che in via straordinaria si ripresenta, si dovrebbe prendere in considerazione la normativa sanzionatoria ordinaria. Una riflessione che invece, in occasione ad esempio del testo unico dell'edilizia del 2001, non ha prodotto la necessaria riforma.
Al di là del dichiarato fine di regolarizzare il settore va considerato che anche il terzo condono edilizio è stato politicamente *giustificato* dal governo in ragione dell'atteso gettito economico. Considerando la distribuzione delle tipologie di abuso si rileva che tra le unità immobiliari *residenziali* abusive si riscontrano come nuove costruzioni e ampliamenti 'non conformi' 102.510 unità per un gettito totale presunto pari a 1.025.100.000 mentre tra le nuove costruzioni e ampliamenti 'conformi' vi sono ben 68.968 unità per un gettito presunto pari a 551.744.000. Fra le unità abusive *non residenziali* le nuove costruzioni e ampliamenti 'non conformi' sono 25.628 unità per un gettito presunto pari a 961.050.000 mentre le nuove costruzioni e gli ampliamenti 'conformi' sono 17.249 per un gettito presunto pari a 431.225.000[14]. Dunque una notevole quota degli abusi, che vengono richiamati per giustificare l'aspettativa di un certo gettito, riguardano manufatti 'conformi', manufatti che vanno a rendere, per così dire, interessante il condono ancorché sotto il profilo finanziario (interesse per altro ancora da verificare alla resa dei conti stante le incertezze e le precarietà che accompagnano l'intera impalcatura normativa di questo terzo condono). Considerando l'ampia quota di manufatti *conformi* suscettibili però di sanatoria solo mediante un condono straordinario non si può fare a meno di interrogarsi se l'attuale normativa di legge inerente il procedimento ordinario di sanatoria edilizia ('accertamento di conformità') non meriti di essere riformato. Se la normativa di tale procedimento ordinario di sanatoria funzionasse verrebbero sanati molti di quegli abusi che invece sussistono e portano poi, con cadenza decennale, a varare ricorrenti tornate del condono edilizio da parte dello Stato.

4. La disciplina dell'ordinario permesso di costruire in sanatoria è contenuta, com'è noto, all'art. 36 del testo unico dell'edilizia, approvato il 6.6.2001 mentre in precedenza era dettata, con norme quasi identiche, dall'art. 13 della L. n. 47 del 28.2.1985. Anche su questo punto il testo unico dell'edilizia si è rivelato come un'occasione mancata. Per quanto qui d'interesse gio-

va ricordare che entrambe le suddette disposizioni, sia quella del 2001 che quella del 1985, subordinano il rilascio della concessione/permesso di costruire *in sanatoria* (oltre che al pagamento del contributo e dell'oblazione) anche alla sussistenza della cosiddetta *'duplice conformità'* della costruzione abusiva *sia* rispetto alla disciplina urbanistica vigente al momento della realizzazione dello stesso, *sia* rispetto a quella vigente al momento della presentazione della domanda di sanatoria (disciplina urbanistica che, non di rado, a seguito di varianti al Prg, è infatti diversa da quella che l'ha preceduta e che era vigente all'epoca di realizzazione dell'abuso). Tale meccanismo normativo è illogico.
In altri termini, una costruzione formalmente abusiva (in quanto *ab origine* sprovvista del necessario atto abilitativo) che sia conforme alla sola disciplina urbanistica vigente al *momento della presentazione* della domanda di sanatoria ma non conforme anche alla vecchia disciplina, in vigore al *momento* in cui venne realizzata la costruzione, non risulterebbe sanabile in via ordinaria. Tale abuso verrebbe quindi assoggettato alle previste sanzioni amministrative e penali (anche nel caso in cui, per il nuovo Prg, l'intervento risulti ormai oggi ammissibile, e quindi non in contrasto con l'interesse urbanistico attuale). In questi casi solo la straordinarietà del condono potrebbe ricondurre a sanatoria, sempre che non ricorrano i casi di esclusione, la situazione in essere. Il condono dovrebbe dunque fungere da *regolarizzatore* del settore in quanto la gestione ordinaria degli abusi edilizi - che costituiscono una patologia in qualche misura ineliminabile - non funziona a causa di una disciplina normativa da riformare.
Nel caso in cui la sanzione prevista, per l'abuso formale risultante conforme solo alla disciplina urbanistica vigente *al momento della domanda* di sanatoria, sia la demolizione esso verrebbe demolito salvo poterlo ricostruire esattamente *come era*, mediante una normalissima pratica edilizia, in quanto risultante compatibile con la nuova strumentazione urbanistica, con la tutela di eventuali vincoli e, in definitiva, con la normativa attualmente vigente. Un tale regime sanzionatorio è antieconomico ed illogico sia per l'inutile distruzione di un immobile, sia per il mancato introito dell'oblazione di sanatoria. Il comune, infatti, a seguito della ricostruzione del manufatto non incasserebbe alcuna oblazione ma unicamente il contributo ordinario per il permesso di nuova costruzione.

5. Soprattutto gli amministratori locali e regionali che più difendono il proprio territorio dovrebbero farsi carico del fatto che l'attuale disciplina *dell'accertamento di conformità* non è coerente con una realistica gestione dell'abusivismo, che ancora una volta viene *filtrata* da un condono edilizio di iniziativa statale. Ciò non toglie che il condono edilizio in una certa misura e per altri versi presupponga anche disfunzioni nell'attività amministrativa di controllo e nei tempi di svolgimento dei processi[15].
È agevole notare che se la sanatoria, per così dire, in via *ordinaria* (con la previsione della necessaria *duplice conformità*) si fosse rivelata funzionale alle reali esigenze di governo del territorio, consentendo di regolarizzare molti abusi formali ormai conformi agli strumenti vigenti al momento della domanda di sanatoria, sarebbe stato difficile giustificare il nuovo condono edilizio, ovvero una sanatoria straordinaria da parte statale a cui gli enti locali, al di là di possibili elementi di compensazione soprattutto economica, finiscono per doversi comunque adeguare.
Qualora il regime ordinario delle concessioni/permessi in sanatoria, che a differenza del condono statale sono interamente gestite dai comuni sia sul piano urbanistico delle scelte che su quello finanziario delle oblazioni, avesse potuto in questi anni *smaltire* gran parte degli abusi *minori* (o comunque territorialmente sostenibili secondo quanto ammesso dai nuovi strumenti urbanistici) sarebbe risultata ridotta di circa un terzo l'aspettativa di gettito finanziario del condono che costituisce, ancora una volta, la principale *giustificazione* addotta dal governo. Se la disciplina ordinaria delle concessioni in sanatoria avesse consentito, nel tempo, di *recuperare* almeno gli abusi minori o comunque divenuti conformi i comuni avrebbero, fra l'altro, meglio potuto concentrare le proprie risorse nella rimozione degli abusi più *rilevanti e insanabili*, togliendo ulteriore materia ad un generalizzato condono statale.
La disciplina ordinaria della sanatoria, o accertamento di conformità che dir si voglia, presenta rispetto ad un generalizzato condono edilizio statale il non trascurabile pregio di presupporre in ogni caso una verifica territoriale precisa, che passa necessariamente attraverso varianti generali degli strumenti urbanistici. A fronte di ciò sta l'esperienza dei precedenti condoni la quale invece ci dice che «i condoni *di massa* rendono sempre meno del previsto, affogano le amministrazioni comunali in un mare di carte, paralizzandole per anni, azzerano di fatto i pur sempre insufficienti controlli e le verifiche, rendono ancor più difficoltose le eventuali azioni di contrasto dell'abusivismo»[16].

6. Una buona occasione, prima del condono, per riformare la disciplina della sanatoria ordinaria è stata nel giugno 2001 l'approvazione del testo unico per l'edilizia. Si sarebbe potuto eliminare la pretesa della *doppia conformità*. Di questo avviso si era detto il Consiglio di Stato il cui parere, nella stesura dell'art. 36 del testo unico, è rimasto inascoltato mentre, al contrario, è stata dal governo riconfermata una disciplina sostanzialmente identica a quella precedente, risalente all'art. 13 della L. n. 47 del 1985. La riforma normativa suggerita dal Consiglio di Stato avrebbe, in concreto, trasferito un potere reale ai comuni, sia in termini di governo del territorio che di gestione finanziaria delle sanatorie edilizie in via ordinaria. Se così fosse avvenuto sarebbe stato, giova ripetere, più arduo *giustificare* il condono mediante un presunto gettito finanziario senz'altro di minore entità poiché gli abusi conformi alla strumentazione urbanistica vigente (che sono più di un terzo del totale) avrebbero tutti già trovato una compiuta definizione urbanistica ed economica in sede comunale.
Giova qui ricordare come il Consiglio di Stato, nel proprio parere sullo schema del testo unico per l'edilizia, abbia infatti affermato, nel marzo 2001, in ordine all'accertamento della duplice conformità, che: «pur non potendosi, in astratto, contestare la necessità del duplice accertamento di conformità, nella prassi l'applicazione del principio viene disattesa, ritenendosi illogico ordinare la demolizione di un quid che, allo stato attuale, risulta conforme alla disciplina

urbanistica vigente e che, pertanto, potrebbe legittimamente ottenere, a demolizione avvenuta, una nuova concessione». In forza di tale considerazione il Consiglio di Stato aveva allora consigliato il governo di valutare «se non sia opportuno, in casi del genere, prevedere una forma di sanatoria che, ferma restando la sanzione penale per l'illecito commesso, sia subordinata al pagamento di un'oblazione maggiore rispetto a quella che si richiede nell'ipotesi di duplice conformità»[17].

7. Il suddetto parere del Consiglio di Stato non esprime una novità. Anche la migliore dottrina, sulla medesima questione, ha osservato come, vista la disciplina dell'art. 13 della L. n. 47/1985, quasi identicamente riproposta nel testo unico del 2001, «non si può non rilevare come appare sostanzialmente più logica la sanatoria di un edificio realizzato in contrasto con le norme vigenti al momento della sua realizzazione, mentre è divenuto successivamente non contrastante con le norme vigenti al momento della richiesta di sanatoria, sicché esso dovrebbe essere demolito o soggetto comunque a sanzione per poter poi essere ricostruito nella stessa identica forma e consistenza, con ingiustificato danno, oltre che per il responsabile, anche per la collettività»[18].
La dottrina più attenta ha infatti rilevato che, oltre all'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del testo unico, che è appunto l'unica sanatoria a regime prevista dalla legge, «la giurisprudenza amministrativa ha però ritenuto che la santoria dell'opera in quanto tale sia possibile anche se la stessa risulti conforme soltanto al piano regolatore attualmente vigente, sembrando impossibile ammettere che debba necessariamente disporsi la demolizione di un immobile, che ben potrebbe poi essere subito nuovamente edificato, in quanto la sua realizzazione sarebbe ormai suscettibile di essere regolarmente autorizzata»[19]. Il supremo organo di giustizia amministrativa aveva già in passato sostenuto che: «il potere autorizzatorio, intesa l'eccezione in senso ampio, può essere in generale esercitato per consentire attività permesse dall'ordinamento, ancorché le attività stesse siano state effettuate in difetto dell'assenso dell'autorità amministrativa prescritto dalla legge, con la sola eccezione che la legge stessa lo impedisca. Conseguentemente deve ammettersi il rilascio della concessione edilizia in sanatoria purché l'intervento sia conforme alle prescrizioni urgenti e non siano ravvisabili implicazioni negative sulla tutela del pubblico interesse» e di fatti: «il mero silenzio del legislatore non è perciò interpretabile come divieto di provvedere al rilascio di concessioni edilizie in sanatoria delle opere ormai assentibili»[20]. Anche in un'altra sentenza il Consiglio di Stato aveva deciso nel senso che: «la concessione in sanatoria è istituto dedotto dai princìpi generali attinenti al buon andamento ed all'economia dell'azione amministrativa, e consiste nell'obbligo di rilasciare la concessione quando sia regolarmente richiesta e conforme alle norme urbanistiche vigenti al momento del rilascio, anche se l'opera alla quale si riferisce sia già stata realizzata abusivamente; pertanto, tale generale istituto resta fermo anche successivamente alla previsione espressa della concessione in sanatoria di cui all'art. 13 L. n. 47/1985»[21]. Il Tar Lombardia, seguendo questa linea, ha successivamente ritenuto che: «la sanabilità di un'opera abusiva non può che essere vista sul fondamento della normativa vigente, non potendo essere accettato il paradosso rappresentato dall'obbligo di dar corso alla demolizione di essa, salvo riconoscere successivamente la nuova realizzabilità della stessa opera edilizia»[22].
Sulla questione merita di essere richiamata un'altra recentissima sentenza della quinta sezione del Consiglio di Stato nella quale si ribadisce il suddetto orientamento affermando appunto: «il diritto ad ottenere la concessione in sanatoria di opere che, realizzate senza concessione o in difformità dalla concessione, siano conformi alla normativa urbanistica vigente al momento in cui l'autorità comunale provvede sulla domanda di sanatoria, non essendovi nessuna ragione di ritenere che l'ordinamento imponga di demolire un'opera prima di ottenere la concessione per realizzarla nuovamente»[23].
Anche il giudice penale, dopo avere premesso che «la sussistenza della c.d. doppia conformità distingue la concessione in sanatoria di cui agli artt. 13 e 22 L. n. 47 del 1985 da quella c.d. di origine giurisprudenziale, per la quale è sufficiente la rispondenza della costruzione allo strumento urbanistico solo al momento di presentazione della domanda», ha pure sostenuto che: «quest'ultimo istituto, che discende dai principi generali attinenti al buon andamento ed all'economia dell'azione amministrativa, non configura una causa estintiva, bensì consente esclusivamente in sede amministrativa e penale di rendere inapplicabili le sanzioni ed in particolare l'ordine di demolizione ex art. 7 comma ultimo, L. n. 47/1985»[24]. Giova per altro brevemente ricordare che «il giudicato penale fa stato nel giudizio amministrativo soltanto per quanto riguarda l'accertamento dei fatti, mentre la valutazione e l'apprezzamento dei fatti medesimi, ai fini dell'abusivismo delle opere e delle qualificazioni conseguenti, rimangono riservati al potere del giudice amministrativo»[25].
Per concludere la presente breve nota si ricorda come anche la recente dottrina, nel caso della predetta sanatoria giurisprudenziale, afferma che «il reato urbanistico non si estingue, poiché non è applicabile l'art. 45 del testo unico n. 380/2001 (difettandone i presupposti), ma non potrà essere ordinata la demolizione del manufatto originariamente abusivo»[26].
Ora, poiché non si può fare a meno di osservare che vi sono state anche sentenze che hanno espresso posizioni negative rispetto all'ammissibilità - stante appunto la poco funzionale legislazione vigente sull'accertamento della doppia conformità - della sanatoria cd. giurisprudenziale, appare quanto mai pertinente il suggerimento espresso dal Consiglio di Stato, in sede consultiva sul testo unico, circa l'opportunità di inserire esplicitamente tale istituto nel diritto positivo per evitare ogni incertezza da parte delle pubbliche amministrazioni oltre che per scongiurare ulteriori condoni edilizi da parte dello Stato, a tutto vantaggio dei poteri di comuni e regioni nel governo del loro territorio e negli introiti delle oblazioni.

Note

1. Bassani M., 2003, «Note di presentazione del condono edilizio e impianto generale», *Immobili e proprietà*, Ipsoa, Milano, p. 5 ove, dopo avere indicato l'operazione del terzo condono edilizio come un «condono peraltro selettivo, e non generalizzato al punto da compromettere irrimediabilmente l'assetto del territorio e dei beni che hanno particolare tutela» si conclude rilevando, circa siffatto condono, che «resta ora da vedere se sarà l'ultimo».

2. Cicala M., 2004, «Condono edilizio: il sonno della Repubblica», *Urbanistica e appalti*, n. 1, ove il consigliere della Corte di cassazione aggiunge che: «d'altronde l'alta probabilità del sopraggiungere di condoni incoraggia i cittadini a violare la legge e le reiterate violazioni sospingono verso misure indiscriminate di sanatoria, con un girare in circolo che può essere definito perverso, ed essere illustrato con la proverbiale immagine del cane che tenta di mordersi la coda».

3. Così rileva De Sanctis F., 2003, «Il nuovo condono edilizio tra legislazione statale e legislazione regionale», *Urbanistica e appalti*, n. 12 la quale nota che laddove vi sia una continua riapertura dei termini, del condono, tutto ciò rende permanente quella che è per sua natura una norma temporanea e straordinaria. «L'ulteriore reiterazione della suddetta norma eccezionale, dunque, difficilmente potrà eludere la censura della Consulta per contrasto con l'art. 3 della costituzione sotto il profilo della ragionevolezza, non potendo l'ordinamento affermare contestualmente il principio della conformità urbanistica di tutte le trasformazioni urbanistico-edilizie, che è sotteso alla sanatoria ordinaria e a tutta la disciplina urbanistico-edilizia, e al tempo stesso continuamente derogarlo negli anni attraverso la continua reiterazione di sanatorie straordinarie».

4. Dima G., 2003, «Il nuovo condono edilizio», *Ponte*, dic., p. 25.

5. Al riguardo giova ricordare che la Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 303 dell'1.10. 2003, ha avuto occasione di chiarire finalmente che anche *l'edilizia*, contrariamente a quanto sostenuto in precedenza da alcuni commentatori, è un settore di attività rientrante nella materia del 'governo del territorio', di competenza appunto *concorrente* tra stato e regioni.

6. La più attenta dottrina, cfr. Stella Richter P., 2004, *I titoli abilitativi in edilizia*, Torino, p. 5, ha osservato che tale elevatissima complessità del sistema delle fonti in materia urbanistica «è causa di così rilevanti incertezze interpretative che renderà necessaria più di una pronuncia della Corte costituzionale prima di poter essere chiaramente delineato» (sempre che non venga approvata una nuova legge costituzionale di attuazione della cosiddetta 'riforma della riforma').

7. In merito a questo punto giova citare un recente intervento di Mantini P., 2003, «La forza delle regioni: scoraggiare l'adesione», *Il Sole 24 Ore*, 10 ott., nel quale correttamente rileva, circa quest'ultimo condono edilizio, come: «lo Stato può assumere poteri regionali in base ad un'interpretazione dinamica del principio di sussidiarietà ma, in questo caso, deve passare per un'intesa con le regioni che non si è vista».

8. È stato osservato da Ollari R., 2003, «Le regioni dovranno decidere se aumentare oblazione e oneri», *Edilizia e Territorio*, n. 39, ott., che il condono edilizio del 2003 «apre una nuova guerra di competenze con le regioni, che stanno già manifestando l'intenzione di non renderlo applicabile nel loro territorio, se non per la parte in cui estingue i reati». Anche il conflitto tra stato e regioni sul condono dimostra come ormai, stante il vigente quadro costituzionale, risulti di fatto alquanto fragile, rischiosa ed incerta per gli stessi operatori, una sanatoria edilizia non affidata alla competenza degli enti locali.

9. A proposito dell'inopportuno ampliamento dell'ambito degli interventi (nuove costruzioni e ristrutturazioni edilizie) realizzabili mediante semplice denuncia di inizio attività, Stella Richter lucidamente rileva che: «la semplificazione del procedimento (si pensi soprattutto alla soppressione della necessità della Commissione edilizia), l'abbreviazione del periodo di tempo a disposizione (trenta giorni solamente e, quel che più conta, senza possibilità alcuna di allungamento in relazione alle eventuali, anche contingenti, maggiori esigenze di tempo) e soprattutto la soppressione di ogni valutazione circa l'adeguatezza dei servizi esistenti giustificano ampiamente i dubbi di legittimità costituzionale della qui criticata cosiddetta superdia» (Stella Richter P., 2003, *op. cit.*, p. 66).

10. Circa la normativa regionale lombarda per il recupero abitativo dei sottotetti si sono non a caso innescate numerose controversie giudiziarie, da quelle davanti al tribunale amministrativo a quelle davanti alla Corte costituzionale, senza dimenticare che si è giunti persino alla singolare adozione di una legge regionale, la n. 18 del 23.11.2001, di 'interpretazione autentica' delle precedenti due Lr., la n. 15/1996 e la n. 22/1999, che avevano *disciplinato* tali tipologie di intervento (e che pure erano state in precedenza già accompagnata da ben tre circolari esplicative).

11. È notorio infatti che la Lr. n. 23 del 1997, in fase di attuazione ha presentato molti problemi applicativi derivati da improprie interpretazioni delle sue singolari disposizioni, oggetto di censura anche in sede giurisdizionale. Un tale giudizio critico è del resto riportato nella circolare regionale n. 25 del 13.5.2002.

12. Si veda Annunziata M., 2003, «Il testo unico n. 380 del 2001 in materia edilizia, il ginepraio legislativo e le 'fatiche' dell'interprete», *Rivista giuridica dell'edilizia*, p. 1702. Per l'oscurità delle leggi e leggine che si sono succedute in materia, bene Cassazione penale, Sez. III, 15.3.2002, Catalano, ha osservato che la vicenda legislativa è caratterizzata da una «sciatteria legislativa evidenziabile in tutta la vicenda» medesima.

13. Mazzarelli V., 2004, *L'affidabilità del condono edilizio*, Ipsoa, Milano, la quale per altro rileva che mentre nei condoni fiscali o parafiscali l'operazione si esaurisce nel passaggio delle somme dovute a titolo di oblazione dal contribuente alle casse dello Stato, e lascia tracce di tipo esclusivamente documentale, «nel condono edilizio la sanatoria ha ad oggetto una cosa nella sua materialità, l'immobile abusivo, in quanto sanato, dovrà essere rimesso al passo con gli immobili legittimamente edificati».

14. Vedasi la relazione al Parlamento sulla sanatoria edilizia, anno 1987, dati vigilanza edilizia 1991, in *Il Sole 24 Ore*, 17 ott. 2003, p. 2.

15. Si concorda con chi (cfr. Mantini P., 1995, «La Corte costituzionale sul condono edilizio», *Riv. Giur. dell'Edilizia*, n. 5, p. 803 e ss.), già all'epoca del precedente condono, rilevava di avere «più volte definito l'abusivismo edilizio in Italia come la sommatoria di due fenomeni illegali: il comportamento commissivo dell'abusivista e quello omissivo delle amministrazioni preposte al controllo e alla repressione. Se qualcosa non cambia in materia potremmo rimanere a lungo nel paradosso tratteggiato dalla Consulta: l'inerzia amministrativa favorisce l'ampiezza dell'abusivismo e, quindi, *rebus sic stantibus*, la necessità del condono». Alle *omissioni* amministrative andrebbero aggiunte anche quelle, non meno gravi, dei legislatori statali e regionali.

16. Avarello P., 2003, «I conti non si discutono...», *Urbanistica Informazioni*, n. 192, p. 3.

17. Cfr. il parere del Consiglio di Stato, Adunanza generale del 29.3.2001, Sez. Atti normativi prot. n. 52/2001, Gab. n. 3/2001, avente ad oggetto: «*Presidenza Consiglio dei Ministri - Schema di testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*».

18. Mengoli G., 2003, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, p. 1087.

19. Stella Richter P., 2003, *op. cit.*, p. 30.

20. Consiglio di Stato, Sez. V, 13.10.1993, n.1031, in Cons.Stato 1993, I, 1252 e *Riv. Giur. Edil.*, 1994, I, 336.

21. Consiglio Stato, Sez. V, 13.2.1995, n.238, in *Foro amm.* 1995, 349 con nota di Terracciano; in *Giust. civ.* 1995, I,1981 con nota di Bozza; in Cons. Stato 1995, I, 217; in *Riv. giur. urbanistica* 1995, 73 con nota di Vinti.

22. Tar Lombardia, Sez. Brescia, 18.9.2002, n. 1176.

23. Consiglio di Stato, Sez. V, 21.10.2003, n. 6498, in www.lexitalia.it.

24. Cassazione Penale, Sez. III, 9.2.1998, n.1492, in *Riv. Giur. Edil.* 1999, I, 159.

25. Turco Liveri G., 2004, «Il regime sanzionatorio per gli abusi edilizi», *Consulente immobiliare*, n. 714, p. 48.

26. Fiale A., 2002, *Diritto urbanistico*, Napoli, p. 639.

spazio aperto

127 La laurea ad honorem in Pianificazione a Giancarlo De Carlo
di Pier Carlo Palermo

129 Laurea a Giancarlo De Carlo
di Alessandro Balducci

132 Intorno a Milano
di Sebastiano Brandolini

136 La legislazione urbanistica regionale e i suoi esiti; la nuova legislazione urbanistica: obiettivi, attese, difficoltà
di Gianni Beltrame

144 La 'regolarizzazione' del settore edilizio mediante condono, tra Stato ed enti locali
di Antonio Chierichetti

149 Luoghi, spazi, simboli, segni, icone, significanti, significati: la svolta semiotica della geografia culturale
di Mario Fumagalli

155 Le forme insediative e il loro significato nel territorio della città contemporanea
di Francesca Carati

160 Milano Torino 2010: un'allenza territoriale all'insegna dell'incertezza
di Matteo Bolocan Goldstein

recensioni

165 *di Lorenzo Spagnoli, Gabriele Pasqui, Maria Cristina Gibelli*