

DEL CONDONO E ALTRO ANCORA: SOLO LA CORTE È IN GRADO DI ESPRIMERE SAGGEZZA ISTITUZIONALE?

di

Beniamino Caravita di Toritto

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università “La Sapienza”, Roma)

2 luglio 2004

Tutti o quasi tutti, adesso, come succede dopo le elezioni svolte con il sistema proporzionale, canteranno vittoria; tutti o quasi tutti - tranne gli inguaribili estremisti - diranno che hanno avuto ragione; tutti o quasi tutti diranno che lo avevano già detto e previsto.

Meglio così; se la Corte è riuscita a fare una pregevole sentenza - vedremo come e perché - senza scontentare nessuno, ciò vuol dire che ha svolto bene il suo compito: come i grandi arbitri, ha diretto bene la partita, ma nessuno se ne è accorto; e tutti sono disposti a sorvolare su qualche forzatura nell'interpretazione di una azione di gioco, se ciò è servito a rendere scorrevole la partita.

Una sentenza, o, meglio, un gruppo di sentenze sagge e ragionevoli.

Vediamo. In primo luogo, confermando quanto già affermato (e forse le Regioni potevano evitare di reiterare una censura ormai superata), edilizia e urbanistica fanno parte della materia di potestà legislativa concorrente “governo del territorio”.

All'interno di questa materia, la scelta se operare un condono straordinario, anche per le sue evidenti connessioni con la competenza statale esclusiva in tema di ordinamento penale, è di spettanza dello Stato: costituisce, in quanto espressione di una scelta di valore, un principio della legislazione; e a nulla vale obiettare circa la natura autoapplicativa della disposizione: la natura di principio di una norma discende dal suo essere espressione di una scelta di valore, non già dalla sua struttura (sent. n. 196 del 2004, n. 19 del considerato in diritto).

La scelta del condono - afferma successivamente la Corte (nn. 23 ss. del considerato in diritto) - non è peraltro irragionevole, pur se va sottoposto a scrutinio stretto (né la Corte ha mai affermato che nuovi condoni sarebbero in via di principio illegittimi).

Ed egualmente allo Stato spetta determinare il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, il periodo di tempo a cui si riferisce la scelta di condonare eventuali illeciti edilizi, la determinazione delle volumetrie massime ammissibili.

Trattandosi però di materia in cui la potestà legislativa di attuazione dei principi spetta alle Regioni, compete alla legge regionale determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria, nonché limiti volumetrici inferiori a quelli indicati in generale dalla legge statale; applicare il condono ai beni demaniali; disciplinare gli effetti del silenzio del Comune; fissare la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le modalità di versamento. Alle Regioni devono comunque essere concessi termini congrui per l'esercizio della potestà legislativa: e lo Stato dovrà determinare nuovi termini, facendo salve le domande già presentate (n. 21 del considerato in diritto).

Ma le Regioni, non solo possono, ma devono esercitare il proprio potere legislativo entro il termine massimo prescritto dallo Stato: in mancanza, “a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un'ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti tra Stato e Regioni, **non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003, così come convertito in legge dalla legge n. 326 del 2003 (fatti salvi i nuovi termini per gli interessati)**”.

La *ratio* della decisione è chiarissima: fatta salva la “forzatura” di disposizioni dichiarate incostituzionali che poi rivivono e trovano applicazione nel caso di inerzia delle Regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa, lo Stato può e deve apprestare strumenti affinché le scelte di principio da esso unitariamente effettuate siano portate ad esecuzione, anche dettando disposizioni di dettaglio, di attuazione e di esecuzione dei principi; naturalmente queste disposizioni di attuazione e dettaglio delle scelte di principio devono essere cedevoli rispetto al successivo intervento regionale.

E, infine, a chiusura del sistema, afferma perentoriamente la Corte che le Regioni non possono utilizzare la loro potestà legislativa per bloccare l'applicazione sul loro territorio della legge dello Stato (sentt. nn. 198 e 199).

Queste sentenze fanno ormai corpo con una giurisprudenza ampia (spesso condivisibile, ma ciò - direi - non conta) di interpretazione del Titolo V della Costituzione (vigente: ribadisco che a me, giurista positivo, interessa la Costituzione vigente e non quella parte abrogata; alla Costituzione vigente devo rispetto, questa – non quella abrogata! - devo interpretare e attuare!).

Siamo di fronte ad un *corpus* giurisprudenziale ampio, articolato, che risolve direttamente molti problemi e di molti altri offre gli strumenti teorici e metodologici per arrivare ad una soluzione: è troppo chiedere a tutti gli attori politici e istituzionali e alla dottrina di dimostrare anch'essi la stessa saggezza dimostrata dalla Corte?

E' troppo pensare che debbano prevalere, prima di costringere il sistema ad aumentare la conflittualità rivolgendosi alla Corte, quelle interpretazioni, conformi alla giurisprudenza che permettono di applicare e attuare la Costituzione vigente?

E' troppo chiedere a politici e dottrina di smettere di iniziare ogni loro discussione sulla bruttezza e sulla non condivisibilità della riforma (quanto era “bello” il “vecchio” titolo V; io, il nuovo testo, non lo voglio studiare; la riforma è stata approvata con quattro voti di maggioranza; e argomenti simili)?

E, ancora, è troppo chiedere allo Stato ed alle Regioni di riattivare tavoli di confronto che permettano, alla luce di una giurisprudenza costituzionale oramai ampia, di smussare conflitti e contrasti, facendo arrivare alla Corte solo quelle questioni chiaramente aperte? In fin dei conti l'accordo interistituzionale del giugno 2002 già prevedeva questi meccanismi: si tratterebbe solo di attivarli, utilizzando all'uopo la Conferenza Stato-Regioni, anche tenendo presente il suggerimento recentemente avanzato dalla dott. Usai nel n. 12 di *federalismi.it* di far riferimento alla c.d. “Alternative Dispute Resolution”.

E' troppo chiedere alla dottrina ed alla politica di pensare alla “riforma della riforma” tenendo presente il contributo offerto dalla giurisprudenza costituzionale? La devolution, diciamo la verità, non desta paure di rotture del quadro unitario (alla luce della giurisprudenza sulle materie trasversali), più di quanto ne destino tesi interpretative che allignano in aree culturali del paese, quale quella che vorrebbe differenziare l'elettorato attivo e passivo per le elezioni regionali nelle Regioni a Statuto speciale, sulla base dell'argomento (formale) della fonte costituzionale che sarebbe chiamata a fissare questa disciplina, obliterando il principio, ricavabile dall'art. 48 Cost., secondo cui i profili fondamentali dell'elettorato attivo e passivo devono essere disciplinati **unitariamente**. E, ancora, l'abrogazione – proposta dal testo approvato dal Senato - del

regionalismo differenziato non ha alcun senso alla luce della nuova giurisprudenza costituzionale, che rende legittime norme statali di dettaglio cedevoli sulla base di interventi regionali (che talvolta avranno luogo, talvolta no, lasciando in vigore la disciplina statale), rendendo nostro regionalismo un modello intrinsecamente differenziato.

E, infine, se la prassi di questi tre anni ha dimostrato la impraticabilità di alcune soluzioni nella allocazione delle materie (per tutte, energia elettrica e ordinamento della comunicazione), è troppo chiedere alla politica di accedere alla ipotesi di una correzione (che rimarrebbe comunque marginale rispetto all'impianto della riforma del 2001)?

Se i conflitti, le asprezze, i contrasti, creati da un esasperato sindacalismo istituzionale non si stempereranno e l'uso strumentale della potestà legislativa (e normativa) non cesserà, occorrerà forse ritirar fuori quei vecchi orientamenti dottrinali e giurisprudenziali (pur a suo tempo criticati: v. il *Interessi diffusi e collettivi. Problemi di tutela*, in *Diritto e società*, 1982 e comunque finora respinti dalla Corte costituzionale), secondo cui l'approvazione di leggi palesemente incostituzionali costituisce danno erariale...D'altra parte, se lo Stato non dà attuazione al nuovo articolo 119, Regioni ordinarie e autonomie sono strangolate nel tentativo di svolgere i nuovi compiti ad esse affidati....

Certo, questa nuova giurisprudenza della Corte rende assolutamente legittime situazioni differenziate di condono Regione per Regione (problema solo parzialmente superabile attraverso accordi interregionali), così come la sentenza n. 14 del 2004 (solo per fare un esempio fra i tanti) rende legittime politiche differenziate Regione per Regione in tema di personale insegnante nelle scuole: anche qui è troppo chiedere alla politica, alla dottrina, alle forze sociali ed economiche di discutere pacatamente sulla ragionevolezza e la desiderabilità e l'opportunità di questo approdo (in questa, come in altre materie)?

Non se ne può più di anatemi: "senza federalismo il Governo cade!" oppure "dobbiamo fermare la devolution!" Non se ne può più di slogan: occorrono soluzioni ragionevoli che si muovano - fino a sempre possibili riforme costituzionali - nell'ambito dell'ordinamento costituzionale vigente. La Corte costituzionale ci ha dato alcune indicazioni, svolgendo egregiamente il suo compito; dottrina, politica statale e regionale, forze economiche e sociali non perdano - per l'ennesima volta - l'occasione di confrontarsi sulla sostanza dei problemi e di giungere a soluzioni praticabili, costituzionalmente, socialmente, economicamente sopportabili: per il bene del Paese.

