

FRANCESCO ANGELINI

La Corte costituzionale mette un punto.....anzi un punto e virgola sulle questioni relative alla recente normativa sul condono edilizio

1. Con la sentenza in esame, la cui valutazione non può prescindere dalla considerazione delle successive pronunce - ordinanza n. 197 e sentenze nn. 198 e 199 - relative al medesimo oggetto, la Corte ha affrontato la questione assai spinosa - sotto diversi aspetti - della legittimità della recente normativa sul condono edilizio, le cui rilevanti implicazioni politiche ed istituzionali hanno condotto il giudice delle leggi verso l'assunzione di una decisione che, seppur coerente dal punto di vista formale, lascia colpevolmente scoperti profili di tutela sostanziale a causa, peraltro, dell'utilizzo di una tecnica decisoria del tutto originale.

La Corte, infatti, come di seguito chiarito, si vede nuovamente costretta - facendo di necessità virtù - ad arricchire il proprio "“strumentario” decisorio”[1], sulla scia di un trend risalente ma fortemente rinvigorito dal gravoso onere di dare concreta applicabilità all'assetto di competenze normative delineato "allegrementemente" dalla revisione del Titolo V della nostra Costituzione.

Una tendenza che ha già al proprio attivo pronunce assai significative[2], le cui prospettive, ancorché molto nebuloze ed incerte, sembrerebbero potenzialmente in grado di riscrivere il significato del giudizio di costituzionalità nel nostro ordinamento, senza, però, poter nascondere, nelle more della stabilizzazione di questo fenomeno, un evidente problema di certezza del diritto.

2. Vista la complessità della stessa vicenda giuridica, che continua, peraltro, ad arricchirsi di rilevanti tasselli proprio a seguito dei particolari effetti della sentenza in questione, giova, innanzi tutto, delinearne brevemente le tappe per una più completa comprensione del quadro giuridico nel quale la decisione della Corte si è inserita in via integrativa.

Come noto, con l'adozione del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, intitolato "Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali" - successivamente convertito, con modifiche, nella L. 24 novembre 2003, n. 326 -, il Governo, tra roventi polemiche, prevedeva, all'art. 32, la sanatoria edilizia di diverse fattispecie di illecito. I termini previsti per la presentazione della domanda di condono, con attestazione del pagamento della relativa oblazione e anticipazione degli oneri concessori, venivano prima ripetutamente prorogati dal D.L. 31 marzo 2004, n. 82, e, in attuazione della sentenza 196, ai sensi dell'art. 5 del D.L. 12 luglio 2004, n. 168, che fissava anche il "termine congruo" di quattro mesi per l'emanazione della normativa regionale, poi indicati tra l'11 novembre e il 10 dicembre 2004 dalla legge di conversione di quest'ultimo, L. 30 luglio 2004, n. 191.

In attesa delle eventuali diversificazioni apportate alla disciplina del condono da parte regionale, pertanto, il legislatore nazionale ha aggiunto modifiche e correzioni alla cornice normativa di riferimento, nel tentativo, solo parzialmente riuscito, di dar seguito agli effetti della pronuncia in questione, regolandone soprattutto gli esiti in riferimento alla sorte delle domande di sanatoria già presentate.

Nonostante - come riconosciuto dallo stesso giudice delle leggi - i profili di costituzionalità sollevati ed esaminati all'interno della sentenza siano molteplici e tutti degni di autonomo rilievo, dunque, gli elementi di maggior interesse sono senz'altro costituiti dalle questioni di più stretta attualità costituzionale e diretta incidenza sugli interessi dei privati cittadini, legate da un filo rosso di cui si cercherà di portare in superficie il senso.

Così, iniziando dalla parte della pronuncia tesa alla ricostruzione della natura normativa del condono edilizio ai fini della sua sostanziale riconduzione ai canoni costituzionali - in quanto istituto straordinario compatibile con il principio di ragionevolezza e rientrante per i profili penali nella piena discrezionalità del legislatore statale -, va innanzi tutto rilevata l'argomentazione della Corte in

merito alle censure relative alla mancanza dei presupposti per l'utilizzo della decretazione d'urgenza. Il giudice delle leggi, in tal senso, pur ammettendo nel caso in questione un "imprudente" uso del decreto legge per disciplinare una materia tanto delicata e scivolosa da meritare probabilmente la più idonea gestazione data dal procedimento ordinario di formazione delle leggi, finisce comunque - come tradizione[3] - per rigettare i rilievi di incostituzionalità relativi alla carenza dei presupposti di necessità e urgenza, disomogeneità del contenuto e inidoneità alla fissazione dei principi fondamentali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il tutto, deve aggiungersi, gravato dalla consapevolezza che, rientrando la materia tra le fattispecie di competenza concorrente, come si vedrà in seguito, qualora fosse stata oggetto di un ordinario procedimento legislativo, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 281 del 1997, avrebbe dovuto coinvolgere, seppur attraverso parere non vincolante, la Conferenza Stato-Regioni, garantendo comunque in maniera più appropriata l'osservanza del principio di leale collaborazione.

La Corte, tuttavia, ancora una volta, non se l'è sentita - di fatto - di entrare nel merito dell'abuso del decreto legge da parte del Governo, trincerandosi dietro il rassicurante ed innocuo utilizzo di criteri interpretativi consolidati - come l'esigenza di un'"evidente mancanza" dei presupposti di necessità ed urgenza - o motivazioni di carattere formale - come l'insufficienza del vizio di disomogeneità dell'oggetto, richiesta dall'art. 15, comma 3, della L. 23 agosto 1988, n. 400, in quanto previsto da una fonte di rango non costituzionale - e consentendo, in questo modo, al Governo di seguire un procedimento normativo avulso da quella leale collaborazione, più volte invocata dallo stesso giudice delle leggi, necessaria per evitare gli squilibri provocati da un quadro di competenze i cui limiti devono ancora essere esattamente definiti.

Squilibri puntualmente verificatisi e, come si vedrà, solo in parte corretti dall'intervento della Corte. Questa, infatti, centra la sua censura alla disciplina sul condono edilizio proprio sulla violazione dell'attuale sistema costituzionale delle competenze.

In tal senso, la Corte costituzionale individua preliminarmente la materia cui la suddetta normativa deve essere ricondotta, affermando che, non potendosi i suoi profili esaurire nei tradizionali ambiti dell'edilizia e dell'urbanistica, questi devono attenere alla più ampia disciplina del "governo del territorio", già definito dalla propria giurisprudenza[4] e ricadente fra le ipotesi di competenza concorrente.

In considerazione di ciò - ma anche dell'incidenza della disciplina in questione sulle funzioni di gestione amministrativa ed autonomia contabile dei Comuni previste espressamente e rispettivamente dal nuovo art. 118 Cost. in applicazione del principio di sussidiarietà e dal quarto comma dell'attuale art. 119 Cost. - il giudice delle leggi ha considerato il contenuto dell'art. 32 del D.L. 269/2003 non in linea con l'ampliamento della competenza legislativa regionale in quanto eccessivamente dettagliato e, di conseguenza, invasivo della sfera di autonomia locale, dichiarandolo parzialmente incostituzionale.

Con una serie di pronunce additive, pertanto, si è tentato di riequilibrare la sfasatura creatasi, arretrando il campo di influenza della normativa statale alla fissazione dei principi della materia e alle previsioni di carattere penale, di sua esclusiva competenza, e consentendo di converso alla legge regionale di "determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1 del D.L. 269 del 2003", anche per quel che riguarda aree di proprietà dello Stato, incluso il demanio statale, con espressa previsione dell'ipotesi di determinazione di limiti volumetrici inferiori. Il tutto entro un termine temporale più ampio rispetto ai sessanta giorni concessi dallo Stato per l'originario intervento regionale.

Partendo dall'inquadramento dell'oggetto all'interno di una delle ipotesi di competenza legislativa concorrente, dunque, la Corte distingue i due diversi aspetti della disciplina di sanatoria, quello di carattere penale e quello di tipo amministrativo, per stabilire che, sulla base di tale ricostruzione, l'uno sia interamente regolato dallo Stato, mentre dell'altro quest'ultimo possa solamente fissare i principi fondamentali, venendo così a determinarsi un doppio binario in cui le ipotesi di sanatoria dalle fattispecie di natura penale possono non coincidere con quelle applicabili agli illeciti amministrativi, suscettibili di una disciplina di dettaglio più restrittiva da parte delle Regioni. Queste, infatti, nell'esercizio della propria competenza legislativa, potranno disciplinare gli aspetti attinenti alle possibilità, condizioni e modalità, di sanatoria degli abusi commessi, dovendo operare una valutazione specifica delle opere condonabili, senza, tuttavia, che la suddetta "possibilità" abbia a tradursi nel potere di rendere inapplicabile la normativa in questione in un determinato ambito territoriale[5].

Le Regioni, in pratica, potranno solamente diminuire le fattispecie di abuso condonabili, rispettando, però, le valutazioni di principio fatte a monte dal legislatore nazionale, i cui estremi opposti sono dati dall'elencazione delle ipotesi di illeciti sanabili e dalla necessaria applicazione generalizzata del condono.

Argomentando diversamente, d'altra parte, non potrebbe spiegarsi la dichiarazione di incostituzionalità delle cosiddette "leggi anticondono" contenuta nella sentenza 198, nella quale la

Corte ha vietato allo Stato e alle Regioni di risolvere gli eventuali conflitti legislativi tra di essi insorti attraverso proprie disposizioni di legge, piuttosto che le apposite procedure previste per il giudizio costituzionale.

Il giudice delle leggi, pertanto, seguendo coerentemente il proprio iter argomentativo, riesce a ricostruire compiutamente il quadro delle competenze normative, anche grazie allo “spazio di manovra” concesso dalla incompiuta definizione dell’estensione materiale del concetto di “governo del territorio”.

Uno spazio, quello che separa la competenza legislativa statale da quella regionale, in cui sempre più spesso la Corte, trascinatavi dalla scarsa collaborazione istituzionale, “si muove” con modalità nuove, attraverso “espressioni” originali del proprio ruolo, che va sempre più nettamente allontanandosi dal mero giudizio di incostituzionalità di un atto legislativo.

Nel caso in questione, infatti, la necessità, di garantire l’applicabilità generalizzata della normativa sul condono edilizio, assurda a principio fondamentale, ha implicato la previsione di un rimedio ulteriore, rispetto alla semplice declaratoria d’incostituzionalità della disciplina statale di dettaglio, per l’eventualità del mancato intervento legislativo da parte delle Regioni alla scadenza del termine fissato per legge, senza il quale il condono edilizio non potrebbe appunto essere attuato.

La Corte, allora, in una singolare applicazione del principio di continuità, supera l’empasse creato dalla potenziale inerzia regionale, prevedendo l’integrale attuazione della disciplina di fonte statale, inclusa la parte dichiarata incostituzionale.

Se da una parte, dunque, la normativa statale esorbitante le disposizioni di principio viene riconosciuta illegittima dal giudice delle leggi, dall’altra, per evitare lacune legislative in determinati ambiti territoriali, quest’ultimo, in caso di mancata adozione della disciplina regionale entro il termine considerato congruo, attribuisce alla legislazione statale di dettaglio una sorta di “costituzionalità postuma”, la cui eccezionalità - nonostante la dichiarata intenzione di non entrare nel merito - non può che significare una valutazione negativa della possibile mancanza di cooperazione da parte delle Regioni[6].

Di necessità virtù, si diceva in premesse, se non fosse che quest’ultima, per quanto manifestatasi in termini apprezzabilmente innovativi e creativi, non pare sufficiente, per quanto di seguito riferito, a ricostruire un quadro normativo completamente in linea con le garanzie costituzionali.

3. La sentenza 196 del 2004 può essere presa, a tutti gli effetti, ad esempio e sublimazione di un fenomeno degenerativo che sta trascinando sempre più la Corte fuori dal proprio seminato, attraverso interventi volti alla risoluzione di questioni giuridiche affette da diverse patologie.

La disciplina sul condono edilizio partorita dal Consiglio dei Ministri, infatti, è l’esito sia di recenti omissioni che di prassi abusive consolidate, verificatesi a diversi livelli, cui il giudice delle leggi, nonostante i propri sforzi, è riuscito in questa occasione a porre rimedio solo parzialmente.

La pronuncia in questione, pertanto, rientra principalmente in quell’insieme di sentenze attraverso cui, nello svolgimento di una vera e propria funzione di delega normativa, la Corte sta tentando di “dare un volto” al nuovo Titolo V della Costituzione, colpevole, per quanto qui di interesse, sia di aver confusamente tracciato il margine che separa la sfera di competenza statale da quella regionale - senza peraltro aver previsto criteri generali di flessibilità per la soddisfazione di istanze unitarie -, che di aver taciuto in merito all’ammissibilità della normativa statale di dettaglio cedevole, ritenuta legittima in via giurisprudenziale prima della riforma, ed alla concreta applicazione del principio di leale collaborazione, ponendo così le condizioni per un notevole incremento della conflittualità tra i due livelli di governo.

Una situazione “critica”, dunque, che avrebbe senz’altro richiesto, in attesa di una più chiara definizione delle “regole del gioco”, un esercizio delle competenze legislative responsabile e moderato da parte di entrambi i soggetti titolari, per evitare la creazione di caos normativi difficilmente rimediabili e potenzialmente assai dannosi per i destinatari.

Come noto, tuttavia, l’atteggiamento tenuto dai “due legislatori”, in un’atmosfera di accese contrapposizioni sia istituzionali che politiche, è stato tutt’altro che amichevole, arrivando addirittura a manifestarsi, nel caso di specie, rispettivamente nell’utilizzo da parte dello Stato della fonte normativa forse meno appropriata per la disciplina di una materia assai delicata dal punto di vista dell’opportunità politica e coinvolgente direttamente interessi del governo locale e nella emanazione da parte di alcune Regioni delle cosiddette “leggi anticondono”, dirette esclusivamente a rendere inapplicabile la normativa di sanatoria nel proprio ambito territoriale[7], senza alcuna previa valutazione in merito alla sua legittimità costituzionale.

La Corte, pertanto, si è trovata a dover interpretare ed applicare un’instabile disciplina delle competenze ad una situazione già evidentemente compromessa, giungendo ad una conclusione che, seppur coerente, nonostante l’elevato tasso di creatività, pare - a chi scrive - manifestamente incompleta.

Il giudice delle leggi, infatti, animato forse da uno slancio di eccessiva fiducia misto ad un rispettoso

intento di autolimitazione, non ha sufficientemente chiarito il regime da applicare alle domande di condono presentate alla data di pubblicazione della sentenza in questione, lasciando semplicemente intendere, attraverso il proprio iter argomentativo, di considerare pienamente salvi solo gli effetti di sanatoria di carattere penale, mai messi in discussione, senza però adeguatamente tutelare gli interessati quanto agli aspetti amministrativi del condono.

Chi avesse presentato la relativa domanda ai sensi della normativa statale, pertanto, a seguito della pronuncia della Corte, pur continuando a godere delle garanzie penali previste per legge, potrebbe trovarsi esposto a possibili provvedimenti di carattere amministrativo, qualora, pur avendo rispettato i parametri normativi vigenti al momento della presentazione dell'istanza, questi venissero abbassati dal successivo intervento regionale modificativo della disciplina di dettaglio dichiarata incostituzionale.

Lo spazio lasciato al legislatore nazionale dalla pronuncia per poter regolamentare gli effetti creati dall'applicazione delle norme poi annullate, infatti, si è trasformato in una vera e propria falla del sistema di sanatoria nel momento in cui, in sede di conversione del decreto legge di attuazione della sentenza, la legge n. 191 ha aggiunto all'art. 5 il comma 2-bis, il quale, nell'intento meramente dichiaratorio di salvaguardare il principio di affidamento, fa salvi tutti gli effetti delle domande relative alla definizione degli illeciti edilizi presentate fino alla data di pubblicazione della sentenza, salva diversa statuizione delle leggi regionali, pur sempre con limitato riferimento all'ambito amministrativo.

I possibili scenari che si dischiudono, pertanto, possono essere gradatamente individuati nel mancato intervento regionale alla scadenza del termine legale, che porterebbe, come detto, ad un'applicazione integrale dell'originaria disciplina statale alle nuove domande, proponibili dal tra l'11 novembre e il 10 dicembre prossimi, e, a fortiori, alla completa salvezza degli effetti di quelle già presentate, in un intervento legislativo regionale modificatorio della normativa di dettaglio ma garantista nei confronti delle domande pregresse, con il limitato effetto di legittimare la contemporanea applicazione di due regimi di sanatoria diversi nello stesso ambito territoriale, fino alla ipotesi più preoccupante, consistente in leggi locali che, oltre a prevedere nuovi e più restrittivi criteri applicativi del condono, ne disponessero anche, ai sensi del su citato art. 2-bis, l'attuazione retroattiva.

Un'ipotesi che, in considerazione delle possibili conseguenze, richiederebbe, ancora una volta, atteggiamenti di forte autolimitazione, disillusi, tuttavia, sia dalle passate esperienze che da recenti dichiarazioni in merito alle intenzioni pro futuro. Secondo l'assessore regionale all'Urbanistica della Regione Lazio - amministrazione, peraltro, accomunata alla coalizione di Governo dallo stesso colore politico -, infatti, gli abusi che non risponderanno ai nuovi requisiti normativi, nonostante la pregressa presentazione delle domande, rimarranno fuorilegge, tanto che "i documenti diventeranno materiale prezioso per una mappatura di mattone selvaggio, che andrà perseguito come prescrive la legge"[8].

A prescindere dall'effettivo seguito che tali intendimenti avranno nella stesura della legge regionale, il semplice fatto che la sentenza abbia esposto chi si era incolpevolmente affidato per la presentazione della domanda di condono alla normativa allora vigente al rischio di una vera e propria autodenuncia, pur limitata agli effetti amministrativi, costituisce di per sé, a mio modesto avviso, indice di una carente tutela del principio di affidamento, la cui concreta violazione da parte del legislatore regionale dovrà essere adeguatamente censurata.

Per quanto, infatti, non sia questa la sede per una ricognizione della giurisprudenza costituzionale in materia di principio di affidamento, l'analisi dell'orientamento della Corte, seppur vago e pressoché esclusivamente relativo alla materia previdenziale e fiscale, consente di raccogliere indizi utili ad avvalorare un indirizzo conforme.

Nonostante, il giudice delle leggi consideri ostativo alla nascita di un legittimo affidamento sia una eventuale dichiarazione di illegittimità della norma su cui si basa la pretesa che la sua inidoneità a costituire uno stabile riferimento normativo, come nel caso di un decreto legge, va, tuttavia, rilevato che fra i vari criteri presi in considerazione dalla giurisprudenza costituzionale per poter accertare la lesione del principio - come l'"esigenza inderogabile" di andare ad incidere in via retroattiva su pretese maturate o l'accertamento del "livello di consolidamento" delle stesse[9] - il più recente orientamento, "segnato dalla piena emancipazione del principio de quo nello scrutinio di costituzionalità" si è indirizzato con chiarezza e decisione sinora sconosciute in materia sull'individuazione del grado di "offensività" con cui la legge va ad incidere retroattivamente sulle posizioni individuali come indice di pregiudizio del legittimo affidamento[10].

Deve ragionevolmente ritenersi, dunque, che, qualora le eventuali leggi regionali dovessero effettivamente prevedere l'applicazione della nuova disciplina di dettaglio alle domande di condono presentate prima della pronuncia della Corte, il pregiudizio, seppur relativo ad illeciti edilizi, sarebbe innegabile, non concretizzandosi nella mera vanificazione di una pretesa già acquisita nel rispetto della legge, bensì in una vera e propria autodenuncia dagli effetti potenzialmente molto gravi.

Oltretutto, come autorevolmente chiarito, se non si vuole ridurre la tutela del principio di

affidamento ad una “garanzia apparente”, non può non individuarsi nel suo riconoscimento giurisprudenziale un significato ulteriore rispetto alla semplice protezione da interventi legislativi pregiudizievoli di interessi già costituzionalmente garantiti e, in quanto tali, necessariamente tutelati nel loro contenuto minimo essenziale, dovendosi, pertanto, estendere la salvaguardia “sia ad interessi sprovvisti di ragionevole aggancio alla Costituzione, sia a situazioni di aspettativa relative alla futura acquisizione di diritti veri e propri”[11].

4. In conclusione, dall’esame della pronuncia in questione si evincono due diversi livelli di analisi, il primo, più superficiale e palese, costituito dall’apprezzabile ma perfettibile sforzo di risoluzione di una vicenda giuridica complessa e contrastata, il secondo, ben più profondo e rilevante, relativo alla evoluzione degli equilibri istituzionali tra i poteri fondamentali dello Stato; il punto di contatto costituito dalle problematiche relative alla certezza del diritto.

La Corte, infatti, come si è cercato di dimostrare, venendo continuamente messa alla prova dal compito di ricostituire un quadro costituzionale vulnerato da fenomeni di illegittimità progressivamente più complessi, è costretta ad adottare soluzioni che riflettono una sempre più accentata “flessibilizzazione della relazione consequenziale tra violazione costituzionale e conseguenza giuridica”[12] - con un evidente incremento della imprevedibilità dei relativi esiti - e che riconduce il giudice delle leggi italiano ad un fenomeno sviluppato segnatamente dal Tribunale federale tedesco ma comune ad altre Corti costituzionali.

Ciò che sta chiaramente marcando l’esperienza italiana, tuttavia, è proprio la matrice funzionale del processo, determinato principalmente dal “coatto” ruolo di supplenza cui la Corte viene sempre più spesso costretta, con conseguente snaturamento delle relative funzioni istituzionali.

Un processo giunto ad un livello tale da lasciar maliziosamente adito al dubbio di un generalizzato lassismo da parte dei poteri istituzionalmente chiamati alla creazione delle norme, posti in condizione di svolgere coscientemente i propri compiti in modo approssimativo, nella consapevolezza di poter contare nel successivo intervento riparatorio della Corte costituzionale.

D’altra parte, come qualcuno ha detto, “a pensar male si fa peccato, ma a volte si indovina”.

1 CERRINA FERONI, Riforma del Titolo V: determina anche nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale?, in www.giustamm.it, che considera l’abbandono da parte della Corte della semplice alternativa accoglimento/rigetto come un fenomeno sempre esistito ma gradualmente cresciuto in concomitanza con l’aumentato livello di “politicità” del sindacato di costituzionalità.

2 Cfr. Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giur. Cost.*, 2003, n. 5, 2675 e segg., con nota redazionale di Alesse, 2774 e segg., e con osservazioni di D’Atena, L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale, 2776 e segg., di Anzon, Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni, 2782 e segg., di Moscarini, Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?, 2791 e segg., e di Gentilini, Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità, 2805 e segg.; cfr. anche Ruggeri, Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia, in www.forumcostituzionale.it, MORRONE, La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?, in www.forumcostituzionale.it, CAMERLENGO, Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, in www.forumcostituzionale.it, D’ARPE, La Consulta censura le norme statali “cedevoli” ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003, in www.forumcostituzionale.it, CINTIOLI, Le forme dell’intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003, in www.forumcostituzionale.it, BARTOLE, Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale, in www.forumcostituzionale.it, VIOLINI, I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny, in www.forumcostituzionale.it, DICKMANN, La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V, in www.federalismi.it, e MOSCARINI, Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale, in www.federalismi.it; Id., 13 gennaio 2004, n. 13, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2004, 218 e segg. con osservazioni di CELOTTO-D’ALESSANDRO, Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale, 228 e segg.; cfr. anche DICKMANN, La Corte amplia la portata del principio di continuità, in www.federalismi.it, POGGI, Un altro pezzo del “mosaico”: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione, in www.federalismi.it, e MILAZZO, La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità, in www.forumcostituzionale.it.

RAVERAIRA, Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge, in Giur. Cost., 1982, 6-8, 1433 e segg., MODUGNO-CELOTTO, Rimedi all'abuso del decreto-legge, in Giur. Cost., 1994, 5, 3232 e segg., CELOTTO, Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti-legge, in Giur. It., 1995, I, 7, 394 e segg., NASI, Sul controllo da parte della Corte costituzionale dei presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza, in Id., 391 e segg., CELOTTO, La «Spada di Damocle» della Corte costituzionale non si abbatte sui decreti-legge (della salvaguardia degli «equilibri istituzionali» come limite al sindacato sugli abusi della decretazione d'urgenza), in Giur. It., 1996, I, 8-9, 371 e segg., CARNEVALE, La Corte riapre un occhio (ma non tutti e due) sull'abuso della decretazione d'urgenza?, in Giur. It., 1996, IV, 12, 402 e segg., CELOTTO, L'abuso del decreto-legge, Padova, 1997, MODUGNO, Referendum abrogativo e decreto-legge a confronto oggi, in Rass.Parlam., 1998, 67 e segg., e CONCARO, Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge, Milano, 2000.

4 Cfr. Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, in Giur. It., 2004, 4, 705 e segg., Id., in Giur. Cost., 2003, 5, 2841 e segg.; si veda anche, in merito, CAMERLENGO, Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale, in www.forumcostituzionale.it.

5 Cfr. MORBIDELLI, Il condono edilizio secondo la Corte Costituzionale: non è tutto incostituzionale, ma è tutto (o quasi) da riscrivere, in www.giustamm.it, secondo cui «si tratta di “possibilità” interna, relativa cioè alle varie tipologie di abuso», che potrebbe legittimare anche una restrizione estrema dell'area di condonabilità, senza però poterne giustificare un divieto generalizzato, configgente con il principio legislativo di favore verso il condono.

6 CERRINA FERONI, Riforma del Titolo V: determina anche nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale?, cit., 7, che parlando di «dichiarazione di incostituzionalità sottoposta a condizione risolutiva», avanza dei dubbi sull'automatica operatività degli effetti di reviviscenza, in considerazione del mancato inserimento dell'anomala formula utilizzata dalla Corte nel dispositivo; Cfr. anche MORBIDELLI, Il condono edilizio secondo la Corte Costituzionale: non è tutto incostituzionale, ma è tutto (o quasi) da riscrivere, su www.giustamm.it, il quale, invece, definisce la pronuncia una «dichiarazione di costituzionalità eventuale pro-futuro».

7 VIRGA, Il nuove condono edilizio e la “complicata” cooperazione tra Stato e Regioni, in www.giustamm.it, secondo cui, alla luce di questa accentuata conflittualità Stato-Regioni, si impone fortemente il dubbio sulla reale compatibilità tra l'attuale sistema politico bipolare e il diarchico riparto delle competenze voluto dal nuovo Titolo V.

8 LA REPUBBLICA, martedì 31 agosto 2004, in Cronaca di Roma «Un giro di vite sul condono dimezzate le cubature sanabili».

9 CARNEVALE, « ... Al fuggir di giovinezza ... nel doman s'ha più certezza » (Brevi riflessioni sul processo di valorizzazione del principio di affidamento nella giurisprudenza costituzionale), in Giur. Cost., 1999, 6, 3651 e segg.

10 CARNEVALE, Più ombre che luci su di un tentativo di rendere maggiormente affidabile lo scrutinio della legge sotto il profilo della tutela del legittimo affidamento, in Giur. Cost., 2002, 6, 3674 e segg.

11 CARNEVALE, Op. ult. cit., 3680.

12 CERRINA FERONI, Riforma del Titolo V: determina anche nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale?, cit., in cui, citando l'esperienza tedesca, l'autrice sostiene che nella prassi giurisprudenziale si è arrivati ad un tale livello di diversificazione delle tecniche decisorie da lasciare talvolta il dubbio se si sia o meno in presenza di una effettiva violazione costituzionale. Le conseguenze giuridiche dell'illegittimità, rimesse alla discrezionalità dei giudici, dipenderebbero allora, piuttosto, dall'intensità della violazione in questione.

