
Prima di affrontare nel merito la sentenza con la quale la Consulta ha di fatto rimandato al mittente il condono edilizio, sono d'obbligo alcune premesse.

In primo luogo, siamo di fronte ad una conclusione sin troppo prevedibile. E in tal senso, le Regioni che non hanno presentato ricorso dovrebbero spiegare il perché di tanta "disponibilità" nei confronti di una legge statale chiaramente lesiva di competenze regionali.

In secondo luogo, la sentenza della Consulta ha definitivamente sancito l'esistenza di un regime di diritti diverso da Regione a Regione e, quindi, la possibilità che tutto ciò possa tramutarsi in un controproducente, quanto facilmente prevedibile, federalismo competitivo.

Come già detto negli altri approfondimenti, è sufficiente "dare un'occhiata ai pronunciamenti della Consulta per comprendere la scarsa portata del progetto di devoluzione bossiana e per prendere atto del processo disgregativo, sotto il profilo dell'uniformità dei diritti di cittadinanza, per l'appunto già avviato con il nuovo Titolo V".

Certamente, nel caso in esame, non c'è che da rallegrarsi per lo stop subito dal Governo sulla questione del condono. I modi di questo momentaneo stop, però, costituiscono anche la pericolosa premessa per comportamenti locali che potrebbero rivelarsi ben peggiori, nelle conseguenze, del provvedimento oggi bocciato.

Infine, il rilievo assunto, in alcuni passi della sentenza, dal principio di sussidiarietà. Anche in questo caso, tutto bene sinché si rimane nell'ambito della sfera amministrativa pubblica; meno bene nella prospettiva di un'ulteriore accentuazione del principio di sussidiarietà esteso ai privati.

Iniziando quindi l'esame della sentenza, il primo dato che risalta agli occhi è l'alto numero di pagine.

Ciò potrebbe indurre nell'errore di trovarsi di fronte ad un testo di difficile interpretazione e premonitore di ulteriori sorprese.

Non è questo il caso, e prima di entrare nel merito delle questioni vale soltanto la pena ricordare quanto previsto dal nuovo art. 117 Cost. in merito alle competenze legislative di Stato e Regioni:

"spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato";

e "spetta alle Regioni la potestà legislativa, nelle materie di legislazione concorrente, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

Muovendosi, quindi, entro questo quadro costituzionale, ed individuate le materie coinvolte dalla normativa sul condono edilizio, è stato sin troppo agevole per la Consulta procedere alla corretta ripartizione di competenze.

Fatta preliminarmente salva la competenza esclusiva della legislazione statale in ordine alla "sanzionabilità penale", che potrebbe esercitarsi anche in assenza di concessione della sanatoria amministrativa, sul piano della sanatoria amministrativa i vincoli che legittimamente possono imporsi all'autonomia legislativa delle Regioni, ordinarie e speciali, non possono che essere quelli ammissibili sulla base rispettivamente delle disposizioni contenute nel nuovo art. 117 Cost. e degli statuti speciali.

In riferimento, quindi, alla legge impugnata, la normativa sul condono edilizio certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia ... coinvolge l'intera e ben più ampia disciplina del "governo del territorio" ... ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del

territorio. Se poi si considera anche l'indubbio collegamento della disciplina con la materia della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali", appare evidente che alle Regioni è oggi riconosciuta al riguardo una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost.; ciò – è bene ricordarlo – mentre le potestà legislative dello Stato di tipo esclusivo, di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., sono state consapevolmente inserite entro un elenco conchiuso.

Ma non solo: nel nuovo art. 118 Cost. per la prima volta si è stabilito che, in virtù del principio di sussidiarietà garantito in una disposizione costituzionale, i Comuni sono normalmente titolari delle funzioni di gestione amministrativa, riconoscendosi inoltre che "i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie". A sua volta, il quarto comma del nuovo art. 119 Cost. per la prima volta afferma che le normali entrate dei Comuni devono consentire "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Tutto ciò implica necessariamente che, in riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inerente ai profili penalistici ...), solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante – più ampio che nel periodo precedente – di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo.

Alla luce di tutto ciò, quindi, facendo appunto salve le competenze statali in ordine alla "sanzionabilità penale" e alla "determinazione dei principi generali", la Corte Costituzionale ha indicato al legislatore statale i ristretti margini di manovra entro i quali potrà riformulare la normativa sul condono edilizio.

Riassumendo brevemente i dettami della Consulta (in nota alla fine un ampio stralcio della sentenza), sulle materie oggetto della sentenza la legislazione statale deve prevedere che le legislazioni regionali possano:

- 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. n. 269 del 2003;
- determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione;
- riguardare anche quelle opere situate nel territorio regionale cui i commi 14 e seguenti dell'art. 32 rendono applicabile il condono, malgrado si tratti di beni che insistono su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale;
- disciplinare diversamente gli effetti del silenzio, protratto oltre il termine ivi previsto, del Comune cui gli interessati abbiano presentato la documentazione richiesta;
- determinare la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento.

Inoltre, per l'art. 118, i soggetti titolari della funzione amministrativa vanno individuati tenendo conto del principio di sussidiarietà.

Se da un lato, quindi, le Regioni non possono che rallegrarsi per le riconosciute competenze; dall'altro lato, ciò che emerge con forza è il consolidamento di un impianto federale di tipo frammentato e, per ciò stesso, competitivo.

Dove competitivo può non significare maggiori opportunità per le amministrazioni più virtuose, ma sostanziale perdita di potere reale.

Ciò che infatti si conferma, è la disponibilità di un potere legislativo regionale, Regione per

Regione, senza che però vi sia un meccanismo d'interdizione in grado di contrastare all'origine provvedimenti che producono effetti di un certo tipo nell'ambito delle situazioni locali, ed effetti di altro tipo per l'ambito nazionale che li ha decisi.

E il condono edilizio deciso dall'alto ben si presta ad essere preso come esempio di questa assurda situazione: lo Stato legifera per fare cassa, ma scarica sulle spalle delle Regioni e dei Comuni le conseguenze dei guasti prodotti sul territorio.

Certamente, nei limiti oggi fissati dalla sentenza della Consulta.

Sempre che, però, le Regioni abbiano la forza, a livello individuale, di far valere le proprie competenze senza essere costrette a subire l'influenza del contesto che le circonda.

Affermare "condono sì - condono no" ha infatti ben poco senso in un ambito nel quale le azioni degli uni possono ripercuotersi, in senso negativo, sugli altri.

Un conto è infatti decidere della difesa del territorio sapendo di non subire conseguenze economiche negative future; un altro è decidere la difesa del territorio mentre tutto intorno la speculazione edilizia, in ipotesi largamente sanata dalle Regioni confinanti, potrebbe un domani sottrarre importanti risorse economiche.

Si pensi, ad esempio, alle aree di confine e prossime ai luoghi d'interesse turistico.

Anche il turismo di massa, certamente, preferisce i luoghi incontaminati; ma quando si tratta di fare i conti con le proprie tasche, è facile che ci si orienti verso strutture di accoglienza dove l'offerta è più ampia e più economica, a tutto danno di chi ha avuto il solo torto di rispettare quanto più possibile il principio di legalità non consentendo che si abusasse del territorio. E sapere che il beneficio economico di un territorio ben conservato potrebbe essere maggiormente goduto dalle aree vicine, non può che indurre a comportamenti analoghi.

Un meccanismo decisionale, questo, al quale potrebbero sottrarsi, evidentemente, soltanto le Regioni più ricche; quelle Regioni, cioè, che grazie a maggiori risorse a disposizione possono permettersi il lusso di porre al primo punto la qualità della vita dei propri residenti.

Paradossalmente, quindi, l'aumentata e riconosciuta competenza legislativa, da godere, però, in maniera frammentata, potrebbe rivelarsi un serpente che si morde la coda, con Regioni, sulla carta, con gli stessi poteri delle Regioni maggiori, ma nella realtà costrette a fare i conti con delle scelte obbligate; e le Regioni più ricche a sancire un'intollerabile differenza tra cittadini di serie A e cittadini di serie B a seconda della Regione di appartenenza.

Altra questione che emerge con forza dalla lettura della sentenza, è la necessità di stabilire dei tempi certi entro i quali le Regioni possono avvalersi del diritto a legiferare.

Per quanto, infatti, ritenuto poco congruo il limite di 60 giorni imposto dalla legislazione statale alle Regioni per esercitare il loro potere normativo, la Consulta ha sottolineato come l'adozione della legislazione da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale; nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo in materia nel termine massimo prescritto, a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un'ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti fra Regioni e Stato, 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).

Se un simile approccio appare naturale per impedire che le Regioni possano assumere atteggiamenti ostruzionistici, non risulta sufficientemente chiaro, però, come le Regioni potrebbero essere tutelate al fine di non ritrovarsi a dover approvare provvedimenti di particolare contenuto e in particolari momenti della legislatura.

Su tutto, si pensi soltanto alla diversa coincidenza tra provvedimenti legislativi di un certo tipo, dettati dall'agenda del Governo centrale, ed i rinnovi dei Consigli regionali.

Costringere a fine legislatura un numero significativo di Consigli regionali a legiferare su questioni

complesse, sulla base di necessità esterne alle Regioni, potrebbe tranquillamente essere l'occasione (cercata) per raggiungere obiettivi altrimenti impensabili ad inizio legislatura.

Merita un esame a parte, infine, il richiamato principio di sussidiarietà.

Come accennato all'inizio, tutto bene sinché ci si trova di fronte ad un provvedimento statale complessivamente discutibile e che in ogni caso non fuoriesce dalla sfera amministrativa pubblica; meno bene nella prospettiva di un'ulteriore accentuazione del principio di sussidiarietà, come per altro previsto dal progetto di modifica Costituzionale approvato in prima lettura dal Senato il 24 marzo 2004, dove l'autonoma iniziativa dei privati cittadini, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà, non solo è sostenuta, ma è anche e soprattutto riconosciuta da Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni.

La sentenza della Consulta, quindi, per certi versi giunge quanto mai opportuna, ed è significativo che a cadere nelle maglie del controllo di costituzionalità sia stato un provvedimento votato da una maggioranza parlamentare che, in tutte le sue componenti, ha sempre sostenuto e portato avanti il principio di sussidiarietà nelle sue forme più estreme.

Indirettamente, l'incostituzionalità che ha investito il primo comma dell'art. 118 ha messo in luce i facili scivolamenti che il principio di sussidiarietà potrebbe portare laddove venisse riconosciuta ai soggetti privati la stessa dignità dei soggetti pubblici.

Per essere chiari, se è sin troppo facile riempirsi la bocca con parole altisonanti (certamente, leggere "autonoma iniziativa dei cittadini" fa un certo effetto), più difficile potrebbe rivelarsi il dover prendere atto di una realtà costituzionale che imporrebbe allo Stato, alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni l'onere di dover dimostrare le ragioni per cui potrebbe essere opportuno sottrarre importanti attività di interesse generale all'autonomia dei privati.

Nulla di più, appunto, di quanto la Consulta ha individuato nell'illegittimità costituzionale che sottrae al Comune la stessa possibilità di procedere direttamente all'esecuzione della demolizione delle opere abusive, senza che vi siano ragioni che impongano l'allocazione di tali funzioni amministrative in capo ad un organo statale.

30 giugno 2004