

**Sulle "leggi di reazione"**

(nota alle sentt. 198 e 199 del 2004)

di Roberto Bin

(in corso di pubblicazione in *le Regioni*)

1. La sent. 198/2004 è, per molti versi, un'appendice della sent. 196/2004, con la quale la Corte ha fatto salvo il meccanismo del condono edilizio, pur con alcuni importanti temperamenti a tutela del ruolo delle Regioni. Tuttavia essa introduce nel nostro ordinamento un principio inedito e di notevole rilievo, di cui la sent. 199/2004 è un'immediata conferma e applicazione: il divieto di emanare leggi che si potrebbero definire "di reazione", perché volte a reagire contro provvedimenti normativi non graditi bloccandone l'applicazione.

I fatti. Il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*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 delle aree demaniali*), introduceva il c.d. "condono edilizio": è stato convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326. Le Regioni reagivano in massa, ricorrendo alla Corte costituzionale: non solo le Regioni governate da maggioranze di centro-sinistra, ma anche il Lazio. In applicazione della modifica apportata dalla legge "La Loggia" (n. 131/2003) all'art. 35 della legge 87/1953, alcune di queste Regioni proponevano istanza di sospensione cautelare della legge impugnata. Contemporaneamente le stesse Regioni (alle quali si univa anche il Friuli-Venezia Giulia) reagivano anche sul piano normativo, nel tentativo di ostacolare l'applicazione immediata del condono nel proprio territorio. Lo facevano però con strumenti e sfumature diverse: la Toscana emanava una legge (n. 55/2003, del 4 dicembre 2003) formulata come accertamento della normativa da applicare al rilascio della concessione e dell'attestazione di conformità in sanatoria della conformità urbanistica, corredato dal divieto di applicare le norme statali sul condono se non nella parte che riguardava l'oblazione penale; le Marche (legge n. 29, del 23 dicembre 2003) introducevano invece una nuova disciplina della vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e dell'accertamento di conformità, in attuazione del Testo unico in materia edilizia introdotto dal d.P.R. 380/2001. Entrambe le Regioni ritenevano così di potersi sottrarre all'applicazione del condono, poiché il decreto-legge espressamente affermava che *"la normativa è disposta nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico... e comunque fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio"* (art. 32, co. 2): il fatto che l'adeguamento fosse stato già varato (nel caso della Toscana) o venisse disposto ora (come nel caso delle Marche) sembrava perciò giustificare un intervento legislativo che, visto alla luce di questa premessa, assumeva una funzione più dichiarativa che innovativa, mosso dall'intento di assicurare certezza interpretativa nell'individuazione delle norme da applicare. L'Emilia-Romagna si limitava invece ad emanare una legge "di principi" (n. 1/2004), che preannunciava l'imminente riforma legislativa della materia, corredandola di una norma transitoria con funzione di salvaguardia che ordinava ai Comuni di *"sospendere ogni determinazione circa la conclusione dei procedimenti relativi alla definizione degli illeciti edilizi"* in applicazione del condono, ferma restando *"la possibilità della presentazione delle domande di sanatoria da parte degli interessati, a tutela e garanzia delle loro posizioni giuridiche"*. Ancora più drastica la soluzione adottata dal Friuli-Venezia Giulia con la legge n. 22/2003 che, forte della potestà esclusiva della Regione in materia, disciplinava in modo molto più restrittivo la "sanatoria eccezionale" delle opere abusive.

Alla questione di legittimità costituzionale di queste quattro leggi, tutte immediatamente impuginate dallo Stato, è dedicata la sent. 198, mentre la sent. 199 risolve il conflitto di attribuzione sollevato dal Governo contro una delibera della Giunta campana che, integrando le *Linee guida per la Pianificazione Territoriale Regionale* in materia di sanatoria degli abusi edilizi, introduce un esplicito "divieto di sanatoria" delle opere edilizie realizzate in assenza, in difformità o con variazioni essenziali rispetto ai titoli abilitativi e che siano in contrasto con gli strumenti urbanistici generali vigenti.

2. Gli intrecci tra le tre sentenze citate sono numerosi, come si diceva, e molto stretti. Anzitutto, sul piano della procedura, va notato come si sono succedute le mosse: le Regioni impugnano subito il decreto-legge e ne chiedono la sospensione in via cautelare; quasi contemporaneamente cercano di paralizzarne gli effetti attraverso proprie leggi (o atti di direttiva); poi impugnano le leggi di conversione, chiedendo la sospensione anche di questa; lo Stato impugna gli atti regionali e poi ne chiede a sua volta la sospensione; quasi contemporaneamente riduce gli effetti da essi prodotti con un nuovo decreto-legge (n. 82, del 31 marzo 2004), che proroga i termini del condono. A questo punto, alla vigilia della Camera di consiglio indetta per il 16 marzo 2004 per trattare le istanze di sospensione, Stato e Regioni

concordano un disarmo parziale rinunciando alla rispettiva istanza: la Corte ne prende atto con l'ordinanza 116 dell'aprile 2004, con cui si decide perciò la riunione al merito. Termina così il primo tentativo di applicare l'importante (e singolare) innovazione - la sospensione cautelare delle leggi impugnate - introdotta dalla "legge La Loggia".

In secondo luogo merita sottolineare come la sent. 196 predisponga la *ratio decidendi* per la successiva sent. 198, almeno per quanto riguarda la specifica situazione della Toscana e delle Marche. Queste due Regioni, come si è già ricordato, avrebbero voluto rafforzare la propria posizione sostenendo di aver già adeguato la loro disciplina ai principi del Testo unico, poiché interpretavano l'inciso dell'art. 32, co. 2, del decreto-legge "*nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico*" nel senso che l'intervento normativo statale avrebbe dovuto svolgersi solo in supplenza dell'eventuale mancato adeguamento legislativo regionale. Ma la Corte ha smontato questa interpretazione già nella sent. 196, sostenendo che il legislatore statale - "*seppure con linguaggio in parte improprio*" - indica l'emanazione del recente Testo unico non come presupposto giustificativo della sostituzione in via legislativa delle Regioni inerti, bensì come occasione che legittima l'ennesimo ricorso al condono edilizio: esso infatti sarebbe pur sempre da considerarsi un "*intervento straordinario*" che proprio dalla riforma legislativa trae una motivazione sufficiente a superare il test di ragionevolezza cui devono necessariamente essere sottoposte le leggi di condono. Data la premessa posta nella sent. 196, è agevole per la Corte, nella sent. 198, superare le obiezioni delle due regioni ordinarie, la cui posizione di fronte al nuovo condono non cambia per il solo fatto di aver già adeguato il proprio ordinamento al Testo unico.

Anche per quanto riguarda il Friuli-Venezia Giulia - unica Regione speciale ad aver prima impugnato il decreto-legge e poi emanato una legge *ad hoc* per bloccarne gli effetti - la sent. 196 precostituisce le basi argomentative per escludere una diversità di posizione in questo giudizio. In essa infatti, dando per scontata (con il richiamo del precedente costituito dalla sent. 418/1995) la continuità dell'ordinamento anche per ciò che riguarda i "limiti" della potestà legislativa esclusiva, la Corte riconosce che il "*maggiore spazio*" riconosciuto al legislatore regionale "speciale" non può però consentirgli di superare il "*limite della 'materia penale' (comprensivo delle connesse fasi procedurali)* e quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di '*grande riforma*' (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili)". La legge regionale ora impugnata, invece, vietando esplicitamente di applicare la sanatoria delle opere abusive disposta dal decreto-legge, "*non si limita ad adottare una legislazione più restrittiva della sanatoria edilizia, o parzialmente diversa*" rispetto alla normativa statale, "*ma nega la stessa possibilità di applicare la sanatoria edilizia statale di tipo straordinario nel territorio regionale, escludendo altresì che la presentazione della domanda di condono possa determinare la sospensione del procedimento finalizzato alla irrogazione delle sanzioni amministrative*".

Ecco che, così sfrondata la questione, resta in evidenza la natura "oppositiva", "di reazione", della legislazione regionale impugnata; ed emerge anche ovvia l'identità della questione che si pone nella sent. 198 con quella affrontata nella sent. 199. Benché quest'ultima riguardi un *conflitto di attribuzione* e la prima invece un *giudizio di legittimità*, la diversità dei giudizi dipende dalla diversa tipologia dell'atto impugnato, non anche da una diversità di oggetto, di "questione" trattata. Insomma, è la perdurante giurisprudenza della Corte, incrollabile nel negare l'accesso al conflitto di attribuzione su atti legislativi quando il conflitto sorga *tra enti* (mentre ormai è piuttosto permissiva nei conflitti *interorganici*), a mantenere separati i due giudizi anche quando - come in questo caso - trattano della medesima questione di fondo. Può capitare che la Corte, trascurando ogni formalismo processuale, converta un giudizio nell'altro, e persino che giudichi due diversi giudizi con un'unica sentenza<sup>[3]</sup>: ma la forma (e la forza) dell'atto resta decisiva per la selezione della sede in cui esso può essere aggredito.

Nella sent. 199 la Corte allude però anche ad una diversità di contenuti tra i due giudizi, poiché in sede di conflitto di attribuzione è inammissibile la censura formulata in riferimento ad un parametro di costituzionalità attinente al problema della titolarità della potestà legislativa in tema di condono edilizio: il *thema decidendum*, infatti, "*riguarda semplicemente la sussistenza della potestà della Regione di dichiarare, in un provvedimento amministrativo, l'inapplicabilità di un atto con forza di legge nel proprio territorio*". Anche in questo caso, dunque, il problema viene sfrondata e ridotto all'osso, alla questione di fondo: se la Regione possa impedire la piena applicazione della disciplina legislativa statale con un atto di pura delimitazione della sua efficacia, anziché con gli strumenti che le sono messi a disposizione dall'ordinamento, ossia il ricorso alla Corte costituzionale da un lato, l'esercizio della potestà legislativa, per sostituire - nei limiti della competenza costituzionalmente assegnata - la disciplina statale con una propria, dall'altro. Come si vede chiaramente, l'oggetto del quesito che la Corte formalizza è il medesimo nelle due sentenze: in entrambe sembra dominare l'aspetto del conflitto di potere (attorno alla "*potestà della Regione di dichiarare l'inapplicabilità di un atto con forza di legge nel proprio territorio*") su quello della *quaestio* di legittimità costituzionale.

3. Questo rilievo non è privo di implicazioni. Se è l'*oggetto* del conflitto di potere a prevalere, anche il relativo parametro deve salire in primo piano. Le due sentenze, invece, sembrano ragionare in relazioni a parametri diversi. La sent. 198, trattando di quella che formalmente è pur sempre una questione di legittimità, assume come parametro gli art. 5 e 127, quindi il principio di unità della Repubblica e la norma che assicura alla Regione la possibilità di impugnare le leggi dello Stato (implicitamente escludendo che essa possa "farsi giustizia da sé" vietando l'applicazione delle leggi ritenute illegittime o inopportune). La sentenza successiva, invece, imposta il conflitto di attribuzione assumendo come esclusivo parametro il *principio di leale collaborazione*. I due parametri però devono essere equivalenti, dato che poi l'argomentazione seguita dalla Corte costituzionale è esattamente la stessa: la Costituzione vuole che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni "*contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico*"; in esso non è esclusa "*una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi*", ed anche l'eventualità di "*parziali sovrapposizioni*" (ossia, contrasti) fra le leggi statali e regionali, che devono però essere risolti dalla Corte costituzionale. Ciò che è "*implicitamente escluso dal sistema costituzionale*" è che la legge o gli atti amministrativi possano essere utilizzati per "bloccare" l'applicazione di altre leggi.

Nella prima sentenza la Corte utilizza il *principio di unità dell'ordinamento giuridico*, da cui in passato la giurisprudenza "storica" della Corte ha derivato la *prevalenza dell'interesse nazionale*. Avrebbe avuto buon gioco a ragionare sullo stesso registro anche oggi, in occasione del giudizio di legittimità sulle leggi regionali "di reazione", tanto più che il "nuovo" art. 120, co. 2, indica la "*tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico*" come presupposto del potere di intervento sostitutivo che il Governo può esercitare nei confronti delle Regioni (e degli enti locali). Sono infatti queste le basi giuridiche che tuttora giustificano la *supremazia* dello Stato nei confronti delle regioni - supremazia che poi si manifesta, sul piano processuale, nella diversa configurazione che anche il "nuovo" art. 127 Cost. traccia dei presupposti del ricorso dello Stato nei confronti delle leggi regionali (la tutela dell'ordinamento generale), rispetto ai presupposti del ricorso delle Regioni nei confronti delle leggi statali (la difesa delle proprie attribuzioni). Anche il principio di leale collaborazione, che la Corte impiega nella seconda sentenza, trae la sua origine dall'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 5 Cost.<sup>[5]</sup>: al contrario del principio di prevalenza dell'interesse nazionale, esso ha però una notevole carica paritaria, pone cioè i soggetti sullo stesso piano - così come del resto vuole simbolicamente esprimere il "nuovo" art. 114, co. 1, Cost.. La concomitanza delle due sentenze (e la sensibilità del comune Redattore) ha fatto prevalere le ragioni paritarie implicite nel principio di collaborazione anche laddove (la sent. 198) il ragionamento basato sul principio di unità dell'ordinamento avrebbe potuto indurre ad utilizzare il principio di prevalenza dell'interesse unitario. Su questo aspetto e sulle sue implicazioni merita ora brevemente soffermarsi.

4. Il divieto di farsi giustizia da sé, risolvendo "*direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge*", si rivolge infatti sia al legislatore regionale che a quello statale. Questo concetto è ripetuto in entrambe le sentenze e forse il loro Redattore ha incontrato qualche difficoltà a trovare le strutture sintattiche capaci di esprimerlo nella sua compiutezza. Semplice è escludere che "*il legislatore regionale... utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna*": arduo è invece esprimere lo stesso concetto in termini inversi, riferendolo cioè al legislatore statale, poiché egli non ha un territorio "proprio" da preservare dall'invasione legislativa perpetrata dalla legge di una Regione. Non si tratta tanto di una difficoltà linguistica (per altro brillantemente superata nella sentenza attraverso un artificio, appunto, linguistico), ma di un'aporia derivante dalla posizione asimmetrica che lo Stato e le Regioni comunque assumono rispetto all'unità dell'ordinamento giuridico, della evidente non sovrapposibilità tra *l'interesse all'unità* e *l'interesse all'autonomia*.

Se lo Stato, tutore dell'unità, vuole opporsi ad una legge regionale che la minaccia, può infatti ricorrere allo strumento predisposto dall'art. 120, co. 2 (ed a quello più specifico previsto dall'art. 117, co. 5, a protezione degli interessi internazionali e comunitari). Anche a prescindere da più avventurosi tentativi di valorizzare i "poteri impliciti" che deriverebbero allo Stato, anche per lo stesso principio di sussidiarietà, dalla sua posizione di tutore degli interessi unitari "non frazionabili", la parificazione con il legislatore regionale non può mai essere così completa come potrebbe far sottintendere l'inciso impiegato nella motivazione delle sentenze in commento ("*così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali*"). In che termini può essere formulata un'ipotesi di atto legislativo statale emanato al solo scopo di impedire ad una legge regionale di esplicare i suoi effetti?

La risposta è difficile. Innanzitutto va osservato che anche per le leggi regionali non è semplicissimo delineare una fattispecie generale di legge "di reazione". È vietato ad una Regione di emanare una legge (o una direttiva) che, nella assai frequente ipotesi di sovrapposizione tra atti normativi di diversa natura dello Stato e della Regione, chiarisca quale norma debba essere applicata nel territorio regionale al fine di semplificare l'opera delle strutture amministrative e degli enti locali? No, anzi potrebbe essere un'opera meritoria: casomai il Governo, se ritenesse sbagliata l'interpretazione

propugnata dalla Regione, potrebbe impugnare la legge per la violazione, per esempio, del limite dei principi o per altre ragioni attinenti la delimitazione della competenza legislativa. Saremmo comunque nell'ambito di un normale giudizio di legittimità, fondato sul raffronto tra fattispecie normative di diversa origine, non di fronte al particolare giudizio che ha ad oggetto le leggi "di reazione". Esse possono essere individuate solamente in base alla *mens legis*, al particolare intento che spinge il legislatore regionale in relazione al caso specifico. Come è proprio dei conflitti di attribuzione, questo tipo di giudizio non si risolve nel raffronto tra fattispecie normative ed è invece ampiamente assorbito dalla ricostruzione del caso concreto.

E per quanto riguarda il legislatore statale? Qualsiasi cosa ci si possa immaginare che assomigli ad una legge "di reazione" rischierebbe di avvicinarsi e confondersi con altre tipologie di leggi dello Stato: per esempio con le norme di dettaglio contenute, in funzione suppletiva, nelle "leggi cornice" (di cui la Corte sembra ben lungi dal dichiarare l'incompatibilità con il "nuovo" art. 117 Cost.), oppure con atti di esercizio del potere sostitutivo (non essendo neppure escluso che esso possa esercitarsi anche in relazione al potere legislativo). Per cui la legge (o più verosimilmente il decreto-legge) che fosse diretta a bloccare l'applicazione di una legge regionale, ritenuta gravemente lesiva della Costituzione o del tutto inopportuna, potrebbe, a seguito dell'impugnazione da parte della Regione "colpita", essere valutata dalla Corte come esercizio, legittimo o meno, del potere di sostituzione ex art. 120, co., piuttosto che nei termini di una "legge di reazione". Le due sentenze in commento espressamente accreditano una simmetria di posizione tra il legislatore regionale e quello statale che non regge, dunque, perché mal si concilia con gli elementi di asimmetria che l'ordinamento costituzionale conserva, come si è visto, anche dopo la riforma del 2001.

Ma forse le "leggi di reazione" non vanno intese come una categoria a sé, caratterizzata da un contenuto specifico (impedire l'applicazione di altra legge) e affetta da patologie sue proprie, quanto piuttosto come quelle leggi che violano il principio di leale collaborazione perché mirano in qualche modo a spostare sul piano della schermaglia legislativa questioni che andrebbero invece trattate con gli strumenti pacifici della cooperazione o con le armi del processo costituzionale. Tali sarebbero dunque, per ragionare ancora delle leggi dello Stato, anche quegli interventi legislativi che mirano a "sanzionare" le Regioni perché si sono discostate dagli indirizzi decisi dal Governo oppure hanno reagito alle leggi statali impugnandole con successo davanti alla Corte costituzionale. Un esempio di legge statale "di reazione" potrebbe allora essere individuato proprio nelle vicende legate al condono edilizio.

Le regioni avevano adito la Corte impugnando il decreto-legge n. 269/2003 anche per le disposizioni che fissano la misura e il metodo di previsione di uno speciale finanziamento volto ad attivare politiche di riqualificazione urbanistica dei nuclei interessati dall'abusivismo edilizio, destinando ad essi una parte dei proventi del condono. Causa della contestazione era l'attribuzione alle autorità del Governo centrale delle decisioni relative alla gestione degli interventi, relegando le Regioni in un ruolo alquanto marginale. Con la legge n. 350/2003 (*legge finanziaria 2004*), di poco successiva all'impugnazione del decreto-legge e della relativa legge di conversione, lo Stato decideva di abrogare tutte le disposizioni della disciplina del condono relative al finanziamento degli interventi di riqualificazione. Gli oneri della risistemazione urbanistica e della "legalizzazione" delle opere abusive restano quindi a carico delle Regioni e degli enti locali, le quali da un lato perdono la possibilità di reprimere gli abusi edilizi (ormai condonati), dall'altro non ottengono più gli appositi finanziamenti per gli interventi di riqualificazione.

Non è difficile scorgere in un provvedimento di questo tenore l'intento punitivo "di reazione" dello Stato nei confronti delle Regioni, colpevoli di aver impugnato la sua legge. In genere le Regioni rischiano ritorsioni di questo tipo ogniqualvolta impugnano le atti statali che istituiscono fondi o linee di finanziamento speciali per sostenere iniziative che rientrano nelle competenze regionali: bene farebbero a formulare l'impugnazione in modo da "guidare" una pronuncia di accoglimento parziale che non pregiudichi la permanenza del finanziamento, ma le sole regole relative alla sua gestione. Se però lo Stato reagisce con la cancellazione dello stanziamento previsto, forse le Regioni possono effettivamente opporvisi denunciandone la natura di legge "di reazione": specie se, come nel caso della riqualificazione urbanistica dei nuclei interessati dall'abusivismo edilizio, restano comunque a carico delle Regioni gli oneri conseguenti a scelte unilaterali dello Stato, oneri che pur lo Stato stesso aveva riconosciuto sussistere e necessitare di sostegno finanziario *ad hoc*.

È ovvio che anche in questo caso sarebbe richiesta alla Corte un'indagine *in concreto* sulla specifica vicenda, al fine di accertare scopi e modalità con cui lo Stato ha esercitato la propria potestà legislativa, secondo schemi che sono, come si è accennato, più consoni al conflitto di attribuzione che al giudizio di legittimità. D'altra parte, difficilmente potrebbe essere aggredita con le consuete argomentazioni tipiche del giudizio di legittimità una legge che abroga una precedente legge di cui è stata contestata davanti alla Corte la stessa legittimità costituzionale. Almeno in questo caso, dunque, il

richiamo alla categoria delle leggi "di reazione" e al particolare giudizio che esse richiedono può risultare utile.

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali