

BREVI RIFLESSIONI A MARGINE DELLA SENTENZA DELLA CONSULTA SUL CONDONO EDILIZIO: PROFILI DI RILEVANZA IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE

di Matteo Barbero *
(5 luglio 2004)

La complessa sentenza n. 196/2004, con la quale la Corte Costituzionale si è pronunciata sulla fondatezza dei ricorsi regionali nei confronti della disciplina statale del condono edilizio contenuta nel decreto legge 269/2003 (convertito con la successiva legge 326/2003), contiene alcuni passaggi di estremo interesse anche per il giurista impegnato nell'analisi delle problematiche connesse con l'attuazione (*rectius* la riforma) del federalismo fiscale italiano.

Come noto, infatti, lo Stato aveva sostenuto la legittimità costituzionale delle norme in questione (anche) rivendicando la propria competenza legislativa di principio in materia di "coordinamento della finanza pubblica" ex articolo 117, comma 3, Cost. e ravvisando, per quanto concerne le relative funzioni amministrative, l'esistenza di ragioni di esercizio unitario tali da giustificare il conferimento al livello di governo centrale, sulla base del principio di sussidiarietà; il medesimo principio, inoltre, ove correttamente interpretato in chiave dinamica (come suggerito dalla stessa Consulta nella sentenza n. 303/2003), avrebbe consentito allo Stato di disciplinare la relativa materia anche nel dettaglio.

Si tratta di argomentazioni non prive di peso tanto sul piano giuridico quanto su quello politico; sotto il primo profilo, è sufficiente richiamare quanto sostenuto dal Giudice delle Leggi nella sentenza n. 376/2003, laddove veniva evidenziato il carattere "finalistico" dell'azione statale di coordinamento in materia finanziaria, carattere che giustifica l'emanazione, da parte dello Stato, anche di norme di dettaglio volte a disciplinare l'esercizio di quei "poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento - che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali - possa essere concretamente realizzata".

In tale occasione, d'altra parte, la Corte, pur sforzandosi di individuare alcuni limiti al potere statale di coordinamento finanziario (il cui esercizio potrebbe, altrimenti, scardinare l'ordine delle competenze posto dalla Costituzione, come paventato dalle ricorrenti anche nel giudizio concluso con la sentenza in commento) aveva sorvolato sulla mancata previsione, da parte della normativa statale oggetto del giudizio di costituzionalità, di quelle forme di intesa con gli organi rappresentativi degli enti di governo sub-statali imposte dalla richiamata sentenza n. 303/2003; essa, di conseguenza, aveva rigettato le eccezioni regionali che lamentavano il carattere unilaterale della disciplina impugnata, eccezioni, poi, puntualmente riproposte dalle Regioni ricorrenti anche nei confronti della disciplina del condono edilizio.

Dal punto di vista politico, è noto come uno degli obiettivi principali del condono fosse il reperimento di risorse finanziarie da destinare, in parte, alla necessaria (perché richiesta da Bruxelles) operazione di risanamento dei conti pubblici ed, in parte, alla copertura del piano di riduzione fiscale annunciato dal Governo.

La Corte Costituzionale era, pertanto, chiamata a svolgere una delicata operazione di bilanciamento fra le ragioni dell'autonomia, da un lato, e, dall'altro, la necessità, da parte dello Stato, di conservare la disponibilità di uno strumento che, pur se principalmente rivolto a finalità che trascendono le mere esigenze di bilancio, incide pesantemente sulla gestione della finanza pubblica nel suo complesso.

La sentenza (pur non pronunciandosi espressamente sulle questioni sopra sommariamente richiamate ed implicitamente riconoscendo, in materia di disciplina del condono edilizio, la prevalenza delle finalità connesse con il "governo del territorio", rispetto a quelle di carattere strettamente finanziario) reca traccia di questo inevitabile sforzo di mediazione, laddove si sforza di individuare una soluzione di compromesso che, pur salvaguardando le competenze legislative delle Regioni, non risulti eccessivamente frustrante per le esigenze delle casse erariali.

In questa prospettiva, sono rigettate le eccezioni regionali che avevano ravvisato nella normativa impugnata profili di irragionevolezza proprio in relazione ai suoi obiettivi impliciti di carattere finanziario; tali obiettivi, secondo le Regioni ricorrenti, sarebbero infatti stati individuati sulla base di elementi assolutamente incerti e aleatori in quanto desunti da stime inattendibili circa l'entità delle risorse acquisibili alle casse dello Stato, nonché senza tenere in considerazione gli ingenti oneri di spesa aggiuntiva a carico degli enti territoriali per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e per la riqualificazione del territorio, oneri che non sarebbero stati stimati esattamente dal legislatore statale, così impedendo

ogni corretto bilanciamento dei valori costituzionali in gioco.

La soluzione indicata dalla Consulta, che ha respinto tali argomentazioni in quanto inidonee ad evidenziare una manifesta irragionevolezza delle norme oggetto del giudizio di costituzionalità, consentirà probabilmente di iscrivere fra le competenze dell'esercizio finanziario in corso i proventi del condono; sull'entità del relativo gettito pende, tuttavia, la "spada di Damocle" rappresentata dall'eventuale intervento restrittivo da parte dei legislatori regionali, che, avvalendosi delle prerogative loro riconosciute dalla Corte nella disciplina della materia *de quo* (vedi anche *infra*), potrebbero prevedere (e molti sembrano orientati a farlo) condizioni più severe per la sanabilità degli abusi edilizi.

La sentenza qui brevemente commentata contiene altri passaggi di estremo interesse per lo studio delle problematiche connesse al federalismo fiscale.

Le Regioni ricorrenti avevano, infatti, ravvisato nella disciplina del condono edilizio contenuta nel c.d. "decretone" profili di incostituzionalità per violazione dell'articolo 119 Cost..

Sotto questo profilo, le argomentazioni regionali riecheggiano quelle già utilizzate per sollecitare lo scrutinio di ragionevolezza da parte della Consulta e appena sopra esaminate.

Da questo punto di vista, il condono sarebbe lesivo dell'autonomia finanziaria spettante ai Comuni, in quanto disposto in vista di esigenze finanziarie del bilancio statale, ma tale da comportare spese particolarmente ingenti a carico delle finanze comunali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di condono decisamente esigua.

La Corte rigetta anche queste eccezioni di incostituzionalità, sottolineando che all'evidente interesse dello Stato agli introiti straordinari derivanti dall'oblazione (...), corrispondono (...) quattro diverse forme di possibile incremento delle finanze locali (...); tali entrate non solo sono di ardua quantificazione, ma sono difficilmente raffrontabili con gli impegni finanziari delle amministrazioni comunali conseguenti all'applicazione del condono edilizio (a loro volta di incerta entità)".

Peraltro, le preoccupazioni di assicurare ai Comuni la sufficienza delle risorse finanziarie non è aliena al ragionamento della Corte, che infatti richiama espressamente il comma 4 del novellato articolo 119 Cost. (che, sottolinea la sentenza, "per la prima volta afferma che le normali entrate dei Comuni devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite"; c.d. "clausola di sufficienza") per motivare il ritaglio, a favore del legislatore statale, solo di solo "alcuni limitati contenuti di principio" della legislazione in materia di condono edilizio, sottraendoli alla disponibilità dei legislatori regionali, a cui, viceversa, occorre riconoscere un ruolo rilevante nella disciplina di tutti i restanti profili di disciplina (fatta eccezione per quello penalistico).

Secondo la Consulta, infatti, "(i)l riconoscimento in capo alle Regioni di adeguati poteri legislativi, da esercitare entro termini congrui, rafforza indirettamente anche il ruolo dei Comuni, dal momento che indubbiamente questi possono influire sul procedimento legislativo regionale in materia, sia informalmente sia, in particolare, usufruendo dei vari strumenti di partecipazione previsti dagli statuti e dalla legislazione delle Regioni (in anticipazione o in attuazione di quanto ora previsto dal nuovo quarto comma dell'art. 123 Cost.)".

Proprio le Regioni, cui compete il potere di specificare la disciplina del condono sul piano amministrativo, sono, poi, chiamate, in questo contesto, ad attentamente considerare "i profili attinenti alle conseguenze del condono sulle finanze comunali".

È questo un profilo di estrema rilevanza della sentenza annotata; la Consulta individua una "stretta connessione" in materia urbanistica e, soprattutto (per quanto qui interessa) in tema di finanza regionale e locale, "tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali", tale da far "ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali". Proprio in virtù di tale stretto rapporto di connessione [ed "al di là del fatto che il nuovo quarto comma dell'art. 123 Cost. ha configurato il Consiglio delle autonomie locali come organo necessario della Regione e che l'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (così come sostituito dall'art. 9, comma 2, della legge n. 131 del 2003), ha attribuito proprio a tale organo un potere di proposta alla Giunta regionale relativo al promovimento dei giudizi di legittimità costituzionale in via diretta contro le leggi dello Stato"], la Corte disattende le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura dello Stato nei confronti

delle censure regionali volte, in prima istanza, a salvaguardare le prerogative spettanti agli Enti locali.

I successivi sviluppi della giurisprudenza costituzionale (e soprattutto i lavori dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, di supporto all'attività del legislatore statale) chiariranno la portata e gli effetti del riconoscimento alle Regioni di un tale ruolo (di rappresentanza di interessi ma non solo) rispetto alla sfera della finanza locale.

* Funzionario della Regione Piemonte e dottorando di ricerca in diritto pubblico presso l'Università degli studi di Torino.