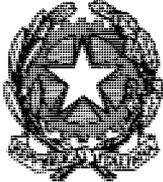


1ª SERIE SPECIALE

LE
STAMP
REDAZIONE

Spedizione in abbonamento postale (50%) - Roma

Anno 135° — Numero 48

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 novembre 1994

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 391. Sentenza 10-17 novembre 1994.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**
- Lavoro - Giurisdizione del giudice straniero - Contratti - Esecuzione in Italia - Prospettazione di questione legata a mera eventualità - Difetto di rilevanza della questione - Inammissibilità.**
- (C.P.C., art. 2).
- (Cost., artt. 35, 36, 37 e 38) Pag. 13
-
- N. 392. Sentenza 10-17 novembre 1994.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**
- Previdenza ed assistenza - Diritto a prestazioni pensionistiche - Previsione di termine decadenziale - Limitazione a ratei pregressi - Estinzione del diritto - Nuova disciplina - Richiamo alla sentenza della Corte n. 20/1994 - Generica indicazione del *petitum* - Difetto di rilevanza della questione - Inammissibilità.**
- (D.-L. 19 settembre 1992, n. 384, art. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438; d.-l. 29 marzo 1991, n. 103, art. 6, primo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 1° giugno 1991, n. 166).
- (Cost., artt. 3 e 38) » 15
-
- N. 393. Sentenza 10-17 novembre 1994.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**
- Processo civile - Procedimento per la correzione di errore materiale relativo a decreto ingiuntivo - Possibilità di correzione - Omessa previsione - Richiesta di decisione additiva - Uniformità della disciplina di cui all'art. 287 del c.p.c. - Difetto di rilevanza - Inammissibilità.**
- (C.P.C., art. 287).
- (Cost., artt. 3 e 97) » 20
-
- N. 394. Ordinanza 10-17 novembre 1994.
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**
- Impiego pubblico - Ufficio italiano dei cambi - Dipendenti - Inquadramento - Transito per concorso interno nella carriera direttiva - Retribuzione - Determinazione e misura - Normativa applicabile - Identica questione già dichiarata infondata e manifestamente infondata (v. sentenza n. 6/1994 e ordinanza n. 105/1994) - Manifesta infondatezza.**
- (D.-L. 19 settembre 1992, n. 384, art. 7, settimo comma, convertito nella legge 14 novembre 1992, n. 438).
- (Cost., artt. 3, 24, 97, 101, 108 e 113) » 22

n. 395. Ordinanza 10-17 novembre 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione - Minori - Stato di adottabilità - Opposizione al decreto - Tribunale per i minorenni - Composizione del collegio giudicante - Identica questione già dichiarata dalla Corte manifestamente inammissibile (v. ordinanza n. 590/1988) - Riserva di legge sul funzionamento degli organi giurisdizionali - Insindacabilità della discrezionalità legislativa in materia - Manifesta inammissibilità.

(R. D.-L. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 2, e successive modificazioni; r.-d. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 50).

(Cost., artt. 2, 3, 24, 29, 30, secondo comma, 31 e 97)

Pag. 24

n. 396. Ordinanza 10-17 novembre 1994.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Legge penale - Seminfermità mentale dell'imputato - Misure di sicurezza del ricovero in casa di cura e custodia - Adozione da parte del giudice delle indagini preliminari - Impossibilità per il giudice di adottare misure idonee al recupero sociale dell'imputato - Analoga questione già dichiarata inammissibile dalla Corte (v. sentenza n. 139/1982 e ordinanza n. 24/1985) e manifestamente inammissibile (v. ordinanza n. 33/1994) - Discrezionalità legislativa - Manifesta infondatezza.

(C.P., art. 219).

(Cost., artt. 3 e 27, terzo comma)

» 26

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 72. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 ottobre 1994 (della regione Campania).

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione: a) di programmi di intervento comunali i cui criteri di formazione ed i contenuti sono riservati al Ministro dei lavori pubblici; b) della disciplina analitica e compiuta delle procedure per il rilascio delle concessioni edilizie senza qualificare la disciplina stessa come provvisoria e sussidiaria; c) della procedura relativa all'affidamento ed esecuzione di opere pubbliche; d) dell'attribuzione al Ministro dei lavori pubblici di eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta* - Asserita illegittimità del d.-l. impugnato per la mancanza del presupposto della necessità ed urgenza - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica e del principio di leale collaborazione - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 1141/1988, 73/1991, 359/1985, 151/1986 e 302/1988 - Istanza di sospensione.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 226, artt. 1, 2, 3, 4, 7, decimo comma, e 9, quarto comma).

(Cost., artt. 9, 77, 117, 118 e 130)

Pag. 29

- n. 73. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 novembre 1994 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Ambiente (tutela dell') - Mancato adeguamento della legislazione provinciale alla disciplina stabilita dal d.-l. 4 dicembre 1993, n. 496 (convertito in legge 21 gennaio 1994, n. 61), concernente disposizioni sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e l'istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.N.P.A.) e di agenzie regionali e delle province autonome, dotate di autonomia dagli organi di amministrazione attiva e con l'attribuzione all'A.N.P.A. di poteri di indirizzo e coordinamento tecnico - Violazione dei principi stabiliti dall'art. 2, secondo e terzo comma, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, circa l'adeguamento della legislazione della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome ai principi e norme costituzionali indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto e recati da atto legislativo statale entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 356/1994.

(Leggi provincia di Trento 6 settembre 1971, n. 12; 25 luglio 1973, n. 16; 25 luglio 1973, n. 17; 26 luglio 1973, n. 18; 29 novembre 1973, n. 59; 21 ottobre 1974, n. 29; 31 ottobre 1977, n. 30; 28 agosto 1978, n. 32; 18 novembre 1978, n. 47; 9 dicembre 1978, n. 56; 20 dicembre 1982, n. 29; 31 ottobre 1983, n. 37; 24 giugno 1985, n. 7; 27 febbraio 1986, n. 4; 28 aprile 1986, n. 12; 23 giugno 1986, n. 14; 18 maggio 1987, n. 8; 3 settembre 1987, n. 23; 29 agosto 1988, n. 28; 27 novembre 1990, n. 32; 18 marzo 1991, n. 6; 18 aprile 1991, n. 7; 6 agosto 1991, n. 16; 16 marzo 1992, n. 13; 1° aprile 1993, n. 10; 27 agosto 1993, n. 21; 30 agosto 1993, n. 22).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2, secondo e terzo comma)

Pag. 33

- n. 74. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 novembre 1994 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Ambiente (tutela dell') - Mancato adeguamento della legislazione provinciale alla disciplina stabilita dal d.-l. 4 dicembre 1993, n. 496 (convertito in legge 21 gennaio 1994, n. 61), concernente disposizioni sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e l'istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.N.P.A.) e di agenzie regionali e delle province autonome, dotate di autonomia dagli organi di amministrazione attiva e con l'attribuzione all'A.N.P.A. di poteri di indirizzo e coordinamento tecnico - Violazione dei principi stabiliti dall'art. 2, secondo e terzo comma, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, circa l'adeguamento della legislazione della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome ai principi e norme costituzionali indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto e recati da atto legislativo statale entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 356/1994.

(Leggi provincia di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16; 28 giugno 1972, n. 13; 4 giugno 1973, n. 12; 13 agosto 1973, n. 27; 6 settembre 1973, n. 61; 6 settembre 1973, n. 63; 12 agosto 1977, n. 33; 20 novembre 1978, n. 66; 20 giugno 1980, n. 22; 2 gennaio 1981, n. 1; 12 marzo 1981, n. 7; 20 gennaio 1984, n. 2; 29 luglio 1986, n. 21; 8 maggio 1990, n. 10; 19 giugno 1991, n. 18; 13 gennaio 1992, n. 1; 7 luglio 1992, n. 27; 16 giugno 1992, n. 18; 29 luglio 1992, n. 30; 19 febbraio 1993, n. 4; 2 luglio 1993, n. 13).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2, secondo e terzo comma)

» 35

- n. 75. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 novembre 1994 (della regione Piemonte).

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione: a) di programmi di intervento comunali per il rientro dell'abusivismo di necessità i cui criteri di formazione ed i contenuti sono riservati al Ministro dei lavori pubblici; b) dell'attribuzione al Ministro dei lavori pubblici di eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta*; c) delle disposizioni sulla iscrizione in bilancio e sull'impiego delle somme versate dai richiedenti la concessione in sanatoria; d) dell'obbligo delle pubbliche amministrazioni di esaminare entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.-l. i casi relativi alle procedure di affidamento e di esecuzione delle opere pubbliche che, non rientrando nelle ipotesi previste dall'art. 6 del d.-l. stesso, possono essere riavviate con provvedimento amministrativo; e) dell'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso per le concessioni edilizie in caso di mancata comunicazione del diniego entro novanta giorni; f) della stipula da parte del Ministro dei lavori pubblici di convenzione con il Ministro della difesa per avvalersi di strutture tecnico-operative di quest'ultimo; g) della sottoposizione dell'ordine del sindaco di sospensione di lavori al termine di decadenza di sessanta giorni - Abuso dello strumento del d.-l. per l'assenza del presupposto della necessità ed urgenza - Incidenza sui principi di uguaglianza nonché di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela del paesaggio - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 302/1988 e 391/1989.

(D.-L. 23 settembre 1994, n. 551, artt. 1, 2, 3, 4, 7, 8 e 9).

(Cost., artt. 3, 9, 77, 97, 117, 118 e 130)

Pag. 37

- n. 76. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 novembre 1994 (della regione autonoma Valle d'Aosta).

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione: a) di programmi di intervento comunali per il rientro dell'abusivismo di necessità i cui criteri di formazione ed i contenuti sono riservati al Ministro dei lavori pubblici; b) dell'attribuzione al Ministro dei lavori pubblici di eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta*; c) delle disposizioni sulla iscrizione in bilancio e sull'impiego delle somme versate dai richiedenti la concessione in sanatoria; d) dell'obbligo delle pubbliche amministrazioni di esaminare entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.-l. i casi relativi alle procedure di affidamento e di esecuzione delle opere pubbliche che, non rientrando nelle ipotesi previste dall'art. 6 del d.-l. stesso, possono essere riavviate con provvedimento amministrativo; e) dell'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso per le concessioni edilizie in caso di mancata comunicazione del diniego entro novanta giorni; f) della stipula da parte del Ministro dei lavori pubblici di convenzione con il Ministro della difesa per avvalersi di strutture tecnico-operative di quest'ultimo; g) della sottoposizione dell'ordine del sindaco di sospensione di lavori al termine di decadenza di sessanta giorni - Abuso dello strumento del d.-l. per l'assenza del presupposto della necessità ed urgenza - Incidenza sui principi di uguaglianza nonché di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela del paesaggio - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 302/1988 e 391/1989.

(D.-L. 23 settembre 1994, n. 551, artt. 1, 2, 3, 4, 7, 8 e 9).

(Cost., artt. 3, 9, 77, 97 e 116; statuto regione Valle d'Aosta, artt. 2, 3, 4 e 43)

» 41

- n. 77. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 1994 (della regione Toscana).

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione: a) di programmi di intervento comunali per il rientro dell'abusivismo di necessità i cui criteri di formazione ed i contenuti sono riservati al Ministro dei lavori pubblici; b) dell'attribuzione al Ministro dei lavori pubblici di eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta*; c) della possibilità di sanatoria retroattiva delle nullità di concessioni edilizie dichiarate con sentenze passate in giudicato se non siano avvenute trascrizioni a favore di terzi; d) dell'obbligo delle pubbliche amministrazioni di esaminare entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.-l. i casi relativi alle procedure di affidamento e di esecuzione delle opere pubbliche che, non rientrando nelle ipotesi previste dall'art. 6 del d.-l. stesso, possono essere riavviate con provvedimento amministrativo; e) dell'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso per le concessioni edilizie in caso di mancata comunicazione del diniego entro novanta giorni; f) dell'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in materia di responsabilità per danni del sindaco e del responsabile del provvedimento per illegittimo diniego di concessioni edilizie - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica e dei principi di leale collaborazione, di tutela del paesaggio e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 392 e 393 del 1992 - Istanza di sospensione.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 551, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9).

(Cost., artt. 3, 24, 97, 117, 118 e 119) Pag. 46

- n. 78. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 1994 (della regione Liguria).

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione: a) di programmi di intervento comunali i cui criteri di formazione ed i contenuti sono riservati al Ministro dei lavori pubblici; b) dell'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso per le concessioni edilizie in caso di mancata comunicazione del diniego entro novanta giorni; c) dell'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in materia di responsabilità per danni del sindaco e del responsabile del provvedimento per illegittimo diniego di concessione edilizia; d) dell'attribuzione al Ministro dei lavori pubblici ed eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta* - Asserita illegittimità del d.-l. impugnato per la mancanza del presupposto della necessità ed urgenza - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica e dei principi di leale collaborazione, di tutela del paesaggio e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 393/1992, 343/1991, 407/1989 e 961/1988.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 551, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 7 e 9).

(Cost., artt. 3, 5, 9, 77, 97, 115, 117, 118 e 130) » 56

- n. 79. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 1994 (della regione Emilia-Romagna).

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione di silenzio-assenso per le domande relative ad opere su aree vincolate - Affidamento al Ministro dei lavori pubblici anziché alle regioni: a) della determinazione dei criteri di formazione e dei contenuti dei programmi di intervento per il rientro dell'abusivismo di necessità; b) di eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta*; c) della stipula di accordi con il Ministero della difesa per la realizzazione delle strutture tecnico-operative del Ministero stesso per le opere di demolizione - Previsione inoltre: a) della cessazione dell'efficacia dell'ordine del sindaco, decorsi sessanta giorni dall'ordine di sospensione dei lavori senza ulteriori provvedimenti; b) della possibilità di «monetizzare» gli abusi sui beni paesistici e storico-artistici compiuti mediante opere di ristrutturazione edilizia; c) della liberalizzazione delle varianti non essenziali e parzialmente delle stesse varianti essenziali; d) dell'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso per le concessioni edilizie in caso di mancata comunicazione del diniego entro novanta giorni; e) dell'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in materia di responsabilità per danni del sindaco e del responsabile del provvedimento per illegittimo diniego di concessione edilizia - Incidenza sui principi di uguaglianza, nonché di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela del paesaggio - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 369/1988 e 393/1992.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 551, artt. 1, primo e undicesimo comma, 2, primo comma, 3, secondo comma, 4, primo e secondo comma, 5, terzo comma, 7, decimo comma, 8, secondo, quinto e settimo comma, 9, primo, secondo, quarto e settimo comma).

(Cost., artt. 3, 9, 24, 97, 113, 117, 118, 128 e 130)

Pag. 63

- n. 80. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 novembre 1994 (della regione autonoma della Sardegna).

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione: a) di programmi di intervento comunali per il rientro dell'abusivismo di necessità i cui criteri di formazione ed i contenuti sono riservati al Ministro dei lavori pubblici; b) dell'attribuzione al Ministro dei lavori pubblici di eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta*; c) dell'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso per le concessioni edilizie in caso di mancata comunicazione del diniego entro novanta giorni; d) dell'istituto del silenzio-assenso relativamente agli strumenti urbanistici adottati dai comuni che si intendono approvati entro centottanta giorni dalla loro adozione - Asserita illegittimità del d.-l. impugnato per la mancanza del presupposto della necessità ed urgenza - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica e dei principi di leale collaborazione e di tutela del paesaggio - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 392 e 393 del 1992 - Istanza di sospensione.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 551, artt. 1, primo e secondo comma, 3, commi primo, quinto e segg., 4, primo comma, 5, terzo comma, e 9, quarto comma).

[Cost., art. 77; statuto regione Sardegna, artt. 3, lettere *f*) ed *e*), e 6] » 80

- n. 680. Ordinanza del Consiglio superiore della magistratura, sezione disciplinare, del 16 settembre 1994.
- Ordinamento giudiziario - Magistrati - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Lamentata omessa previsione (sempre o in casi determinati: nella specie, richiesta di autodifesa) dell'obbligatorietà dell'assistenza tecnica dell'incolpato - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al processo penale nel cui ambito vige il divieto di autodifesa - Lesione del principio di eguaglianza - Mancata garanzia dell'effettività del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi nella sentenza n. 190/1970.**
- (R.D.-L. 31 maggio 1946, n. 511, art. 34, secondo comma).
- (Cost., artt. 3 e 24) Pag. 85
- n. 681. Ordinanza del Consiglio superiore della magistratura, sezione disciplinare, del 16 settembre 1994.
- Ordinamento giudiziario - Magistrati - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Lamentata omessa previsione (sempre o in casi determinati: nella specie, richiesta di autodifesa) dell'obbligatorietà dell'assistenza tecnica dell'incolpato - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al processo penale nel cui ambito vige il divieto di autodifesa - Lesione del principio di eguaglianza - Mancata garanzia dell'effettività del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi nella sentenza n. 190/1970.**
- (R.D.-L. 31 maggio 1946, n. 511, art. 34, secondo comma).
- (Cost., artt. 3 e 24) » 87
- n. 682. Ordinanza del Consiglio superiore della magistratura, sezione disciplinare, del 16 settembre 1994.
- Ordinamento giudiziario - Magistrati - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Lamentata omessa previsione (sempre o in casi determinati: nella specie, richiesta di autodifesa) dell'obbligatorietà dell'assistenza tecnica dell'incolpato - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al processo penale nel cui ambito vige il divieto di autodifesa - Lesione del principio di eguaglianza - Mancata garanzia dell'effettività del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi nella sentenza n. 190/1970.**
- (R.D.-L. 31 maggio 1946, n. 511, art. 34, secondo comma).
- (Cost., artt. 3 e 24) » 88
- n. 683. Ordinanza del Consiglio superiore della magistratura, sezione disciplinare, del 16 settembre 1994.
- Ordinamento giudiziario - Magistrati - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Lamentata omessa previsione (sempre o in casi determinati: nella specie, richiesta di autodifesa) dell'obbligatorietà dell'assistenza tecnica dell'incolpato - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al processo penale nel cui ambito vige il divieto di autodifesa - Lesione del principio di eguaglianza - Mancata garanzia dell'effettività del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi nella sentenza n. 190/1970.**
- (R.D.-L. 31 maggio 1946, n. 511, art. 34, secondo comma).
- (Cost., artt. 3 e 24) » 88
- n. 684. Ordinanza del Consiglio superiore della magistratura, sezione disciplinare, del 16 settembre 1994.
- Ordinamento giudiziario - Magistrati - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Lamentata omessa previsione (sempre o in casi determinati: nella specie, richiesta di autodifesa) dell'obbligatorietà dell'assistenza tecnica dell'incolpato - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al processo penale nel cui ambito vige il divieto di autodifesa - Lesione del principio di eguaglianza - Mancata garanzia dell'effettività del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi nella sentenza n. 190/1970.**
- (R.D.-L. 31 maggio 1946, n. 511, art. 34, secondo comma).
- (Cost., artt. 3 e 24) » 88

- N. 685. Ordinanza del tribunale di Catanzaro del 29 settembre 1994.
Processo penale - Custodia cautelare - Proroga - Previsto provvedimento del g.i.p., emesso in camera di consiglio, «sentiti il p.m. e il difensore» - Lamentata omessa previsione della applicazione delle norme generali sul procedimento camerale ex art. 127 del cod. proc. pen. - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.
 (C.P.P. 1988, art. 305, secondo comma).
 (Cost., artt. 3 e 24) Pag. 90
- N. 686. Ordinanza del tribunale di Catanzaro del 29 settembre 1994.
Processo penale - Custodia cautelare - Proroga - Previsto provvedimento del g.i.p., emesso in camera di consiglio, «sentiti il p.m. e il difensore» - Lamentata omessa previsione della applicazione delle norme generali sul procedimento camerale ex art. 127 del cod. proc. pen. - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.
 (C.P.P. 1988, art. 305, secondo comma).
 (Cost., artt. 3 e 24) » 91
- N. 687. Ordinanza del tribunale di Catanzaro del 29 settembre 1994.
Processo penale - Custodia cautelare - Proroga - Previsto provvedimento del g.i.p., emesso in camera di consiglio, «sentiti il p.m. e il difensore» - Lamentata omessa previsione della applicazione delle norme generali sul procedimento camerale ex art. 127 del cod. proc. pen. - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.
 (C.P.P. 1988, art. 305, secondo comma).
 (Cost., artt. 3 e 24) » 92
- N. 688. Ordinanza del tribunale di Catanzaro del 29 settembre 1994.
Processo penale - Custodia cautelare - Proroga - Previsto provvedimento del g.i.p., emesso in camera di consiglio, «sentiti il p.m. e il difensore» - Lamentata omessa previsione della applicazione delle norme generali sul procedimento camerale ex art. 127 del cod. proc. pen. - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.
 (C.P.P. 1988, art. 305, secondo comma).
 (Cost., artt. 3 e 24) » 93
- N. 689. Ordinanza del tribunale di Catanzaro del 29 settembre 1994.
Processo penale - Custodia cautelare - Proroga - Previsto provvedimento del g.i.p., emesso in camera di consiglio, «sentiti il p.m. e il difensore» - Lamentata omessa previsione della applicazione delle norme generali sul procedimento camerale ex art. 127 del cod. proc. pen. - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.
 (C.P.P. 1988, art. 305, secondo comma).
 (Cost., artt. 3 e 24) » 93
- N. 690. Ordinanza del pretore di Ascoli Piceno del 5 settembre 1994.
Previdenza e assistenza sociale - Ente nazionale previdenza e assistenza veterinari (E.N.P.A.V.) - Previsione, con norma autoqualificata interpretativa, dell'obbligatorietà dell'iscrizione all'E.N.P.A.V., anche per i medici veterinari già avvalentisi di altre forme di previdenza obbligatoria - Incidenza sul principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento tra veterinari e della lesione del principio della certezza giuridica per effetto della retroattività della norma impugnata.
 (Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 11, punto 26).
 (Cost., artt. 2 e 3) » 94

N. 691. Ordinanza del pretore di Ascoli Piceno del 28 settembre 1994.

Previdenza e assistenza sociale - Lavoratori delle miniere, cave e torbiere - Riduzione del limite di età pensionabile - Non operatività nei confronti dei lavoratori dipendenti da imprese che esercitino lavori di altro genere ma comunque in ambienti del sottosuolo - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul diritto alla assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore - Questione già oggetto della ordinanza della Corte costituzionale n. 461/1991 di manifesta inammissibilità per mancanza di motivazione in punto di rilevanza e riproposta dal giudice *a quo* emendata dal predetto vizio.

(Legge 3 gennaio 1960, n. 5, artt. 1 e 2).

(Cost., artt. 3 e 38) Pag. 95

N. 692. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale della Puglia del 26 aprile 1994.

Impiego pubblico - Procedimento disciplinare a carico di pubblico dipendente - Mancata apertura entro il termine di centottanta giorni del passaggio in giudicato della sentenza penale - Decadenza della p.a. dall'azione disciplinare - Lamentata omessa previsione della decorrenza del termine dalla data in cui l'amministrazione ne abbia conoscenza o da quella di deposito della motivazione della sentenza - Irragionevolezza - Contrasto con il principio di buon andamento della p.a.

Impiego pubblico - Procedimento disciplinare a carico di pubblico dipendente a seguito di procedimento penale - Lamentata omessa previsione di espresso obbligo, sanzionato amministrativamente o penalmente, per i funzionari del Ministero di grazia e giustizia di trasmettere tempestivamente la notizia dell'intervenuta irrevocabilità della sentenza al Ministero competente per l'esercizio dell'azione disciplinare - Contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della p.a.

(D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 97, terzo comma).

(Cost., artt. 3 e 97) » 96

N. 693. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia dell'8 giugno 1994.

Misure di prevenzione - Rimpatrio con foglio di via obbligatorio per il comune di residenza - Contestuale diffida a non tornare, senza autorizzazione, nel comune ove si sarebbe verificata la pubblica turbativa - Provvedimento emesso dall'autorità amministrativa senza intervento dell'interessato - Incidenza sulla libertà personale e di movimento - Lamentata deteriore situazione rispetto alla generalità dei soggetti.

(Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 2, primo comma, modificato dalla legge 3 agosto 1988, n. 327, art. 3).

(Cost., artt. 3, 13 e 16) » 100

N. 694. Ordinanza del tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia del 27 luglio 1994.

Lavoro (tutela del) - Lavoratori portuali - Pene disciplinari - Prevista cancellazione dal registro dei lavoratori portuali a seguito di condanna per determinati reati (nella specie: contrabbando di armi) per perdita di un requisito per l'iscrizione - Conseguente automatica risoluzione del rapporto di lavoro - Impossibilità di graduare la sanzione disciplinare alla gravità del fatto - Irrazionalità - Disparità di trattamento rispetto al pubblico impiegato - Mancata tutela del lavoro con lesione del diritto di difesa.

(R.D. 30 marzo 1942, n. 327, art. 1258, primo comma; d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, art. 152, n. 4).

(Cost., artt. 3, 4, 24 e 35) » 102

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 391

Sentenza 10-17 novembre 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Giurisdizione del giudice straniero - Contratti - Esecuzione in Italia - Prospettazione di questione legata a mera eventualità - Difetto di rilevanza della questione - Inammissibilità.

(C.P.C., art. 2).

(Cost., artt. 35, 36, 37 e 38).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del codice di procedura civile, promosso con ordinanza emessa il 12 gennaio 1993 (*recte*: 12 gennaio 1994) dal Tribunale di Firenze nel procedimento civile vertente tra Cassani Giulio Cesare e la Syracuse University - Syracuse in Italy Program, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Visti gli atti di costituzione di Cassani Giulio Cesare e della Syracuse University - Syracuse in Italy Program nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 1994 il Giudice relatore Cesare Ruperto;

Uditi l'avvocato Giorgio Bellotti per Cassani Giulio Cesare e l'avvocato Mario Tonucci per la Syracuse University - Syracuse in Italy Program e l'Avvocato dello Stato Antonino Freni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Un cittadino statunitense aveva proposto al Pretore di Firenze, quale giudice del lavoro, più domande, il cui presupposto era costituito dall'accertamento della natura subordinata del rapporto di lavoro da lui intrattenuto, in qualità di docente, con la Syracuse University di Firenze, istituzione culturale con sede legale nello stato di New York: rapporto svoltosi sulla base di un contratto stipulato negli U.S.A.

Il Pretore aveva dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice italiano, trattandosi di obbligazione sorta all'estero tra cittadini stranieri, i quali avevano validamente derogato con patto scritto *ex art. 2* del codice di procedura civile alla giurisdizione che l'art. 4, n. 2 del codice di procedura civile riconosce al giudice italiano per tutte le obbligazioni da eseguirsi sul territorio nazionale.

In sede di gravame, il Tribunale di Firenze, con ordinanza emessa il 12 gennaio 1993 (*recte*: 12 gennaio 1994), ha sollevato, in riferimento agli artt. 35, 36, 37, e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 cod. proc. civ., «nella parte in cui consente, attraverso la mediazione giurisdizionale del giudice straniero, che abbiano esecuzione in Italia contratti di lavoro il cui contenuto è contrario all'ordine pubblico di cui all'art. 31 delle preleggi».

A parere del giudice *a quo* la volontà delle parti, determinando lo Stato ove il processo avrà luogo, individuerrebbe, «sia pure indirettamente, anche la legge sostanziale che verrà applicata al rapporto». E poiché, ai sensi dell' art. 31 delle disposizioni sulla legge in generale, non possono avere effetto in Italia leggi contrarie all'ordine pubblico, «non potrebbe trovare ingresso nel nostro Paese, neppure attraverso la mediazione giurisdizionale straniera», la legge di uno Stato estero che qualifichi una prestazione lavorativa come autonoma, laddove l'opposta qualificazione in termini di lavoro subordinato costituisca il presupposto per l'applicazione di norme previdenziali e infortunistiche.

Il Tribunale osserva, con riguardo al rapporto di lavoro, che, per la presenza di numerose norme inderogabili, il «quantitativo di diritto straniero importabile» nel nostro ordinamento sarebbe «contingentato» per effetto del detto limite. Il rapporto di lavoro è regolato soprattutto da fonti eteronome, indipendentemente ed anche contro la volontà delle parti da cui trae origine, onde le limitazioni di carattere pubblicistico non potrebbero «non estendersi coerentemente al piano processuale attraverso cui quelle stesse limitazioni potrebbero essere escluse».

Nella specie — sempre a detta del Tribunale remittente — non potrebbe il giudice straniero, dovendo necessariamente applicare la legge dello Stato di New York (che non contemplerebbe il limite dell'art. 31), «valutare se il rapporto contenga elementi contrari all'ordine pubblico italiano». Il Tribunale di Firenze ritiene quindi che sussista un contrasto tra l'impugnato art. 2 cod. proc. civ. e l'art. 31 delle preleggi, che non sarebbe risolvibile accordando la precedenza al momento della giurisdizione, in ragione della sua logica priorità (come del resto deciso in altra occasione dallo stesso giudice *a quo*), ma esclusivamente riducendo la portata dell'una o dell'altra norma.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, che ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità per irrilevanza della questione, prospettata nell'eventualità che una possibile pronuncia del giudice straniero dia esecuzione in Italia a contratti in ipotesi contrari all'ordine pubblico.

Nel merito, l'Autorità intervenuta sostiene che l'ordinanza di rimessione muove da un presupposto errato. In realtà, mentre l'art. 31 postula la giurisdizione italiana, introducendo come limite al funzionamento del diritto privato internazionale, il generale concetto di ordine pubblico (e rivolgendosi appunto al giudice italiano), l'art. 2 impugnato sancisce una deroga alla giurisdizione italiana e non implica necessariamente che il giudice straniero non possa applicare la legge italiana.

3. — Nel giudizio dinanzi a questa Corte si sono costituite entrambe le parti private. Il ricorrente in primo grado ha aderito alle motivazioni dell'ordinanza di rimessione, mentre l'appellante ha insistito sulla ontologica diversità delle due norme (artt. 2 cod. proc. civ. e 31 preleggi), escludendo *in nuce* il contrasto tra la norma impugnata e gli evocati parametri costituzionali. A parere della Syracuse University — che eccepisce anche l'inammissibilità per omessa motivazione circa l'asserita violazione degli artt. 35, 36, 37 e 38 della Costituzione — la scelta della giurisdizione non determina (neppure indirettamente) anche la scelta della legge sostanziale.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Firenze dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2 del codice di procedura civile, in quanto consentirebbe, attraverso la mediazione giurisdizionale del giudice straniero, che abbiano esecuzione in Italia contratti di lavoro dal contenuto contrario all'ordine pubblico di cui all'art. 31 delle disposizioni sulla legge in generale.

Sostiene in particolare il giudice remittente che l'articolo 2 cod. proc. civ. — a norma del quale la giurisdizione italiana può essere convenzionalmente derogata per le obbligazioni tra stranieri o tra uno straniero e un cittadino non residente né domiciliato nella Repubblica, purché la deroga risulti da atto scritto — e l'art. 31 delle disposizioni sulla legge in generale — a stregua del quale in nessun caso le leggi e gli atti di uno Stato estero, gli ordinamenti e gli atti di qualunque istituzione o ente, così come le private disposizioni e convenzioni possono avere effetto nel territorio del nostro Stato — appaiono confliggenti fra di loro. L'ultima norma citata, infatti, impedisce che si travalichino le limitazioni all'autonomia negoziale delle parti, nella specie quelle di valore costituzionale poste dalla legislazione in tema di obbligazioni lavoristiche. Ma l'art. 2 cod. proc. civ., che facoltizza la deroga alla giurisdizione, si estende, per consolidata giurisprudenza, anche a tali obbligazioni; e dunque il ricorso ad esso, nell'ambito delle controversie di lavoro, consentirebbe di eludere il divieto posto dall'altra norma, atteso che la scelta della giurisdizione determina nello stesso tempo, sia pure indirettamente, anche la legge sostanziale applicabile, la quale può in ipotesi regolare il rapporto di lavoro in modo meno favorevole per il lavoratore. Donde il dubbio espresso sulla legittimità costituzionale dell'articolo medesimo.

2. — La questione è inammissibile.

La violazione dei parametri costituzionali viene denunciata dal Tribunale di Firenze sulla base di una duplice ipotesi: che la *lex causae* coincida con la *lex fori* e che dall'applicazione della prima scaturisca una decisione contraria all'ordine pubblico (la cui efficacia nel nostro ordinamento resterebbe peraltro esclusa ex art. 797, n. 7 cod. proc. civ.). La prospettazione appare dunque legata a mere eventualità, che rendono evidente il difetto di una rilevanza attuale della questione. Infatti la legge che le parti intendono far applicare ben potrebbe essere quella del luogo in cui il rapporto si svolge; ed inoltre, non può dirsi *a priori* che il giudice straniero, sia pure applicando la propria legge, pervenga a conclusioni contrastanti con il limite dell'ordine pubblico di cui all'art. 31 delle disposizioni sulla legge in generale. Conclusioni, che comunque non possono considerarsi quale effetto necessario dell'art. 2 cod. proc. civ., la cui portata normativa si esaurisce sul piano processuale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 del codice di procedura civile sollevata dal Tribunale di Firenze in relazione agli articoli 35, 36, 37 e 38 della Costituzione con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: RUPERTO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 novembre 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C1252

N. 392

Sentenza 10-17 novembre 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza ed assistenza - Diritto a prestazioni pensionistiche - Previsione di termine decadenziale - Limitazione a ratei pregressi - Estinzione del diritto - Nuova disciplina - Richiamo alla sentenza della Corte n. 20/1994 - Generica indicazione del *petitum* - Difetto di rilevanza della questione - Inammissibilità.

(D.-L. 19 settembre 1992, n. 384, art. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438; d.-l. 29 marzo 1991, n. 103, art. 6, primo comma, convertito, con modificazioni, nella legge 1° giugno 1991, n. 166).

(Cost., artt. 3 e 38).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELLI, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438 e dell'art. 6, primo comma, del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103 (Disposizioni

urgenti in materia previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 1º giugno 1991, n. 166, promosso con ordinanza emessa il 13 maggio 1993 dal Pretore di Brescia nel procedimento civile vertente tra Zeni Angela e l'Inps, iscritta al n. 788 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Visti gli atti di costituzione di Zeni Angela e dell'Inps, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 25 ottobre 1994 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Udito l'avv. Carlo De Angelis per l'Inps.

Ritenuto in fatto

1. — Il Pretore di Brescia, nel corso del procedimento civile promosso da Zeni Angela nei confronti dell'Inps per il riconoscimento dell'integrazione al trattamento minimo della pensione indiretta sino al 30 settembre 1983 e conseguente «cristallizzazione» dello stesso per il periodo successivo, con ordinanza del 13 maggio 1993 (R.O. n. 788 del 1993), ha sollevato, in riferimento all'art. 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 14 novembre 1992, n. 432 — *rectius*, dell'art. 4 del d.-l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438 — nella parte in cui prevede un termine decadenziale che inciderebbe sul diritto alle prestazioni pensionistiche.

Osserva il giudice remittente che la disposizione *de qua*, travolgendo la norma di interpretazione autentica dell'art. 47 del d.P.R. 30 aprile 1970, n. 639 di cui all'art. 6 del d.-l. n. 103 del 1991, che ha limitato la sanzione decadenziale ai soli ratei pregressi delle prestazioni previdenziali, violerebbe il principio costituzionale di imprescrittibilità del diritto alla pensione in sò considerato. Di qui il contrasto con l'art. 38 della Costituzione.

Il giudice *a quo* rileva che, in caso di accoglimento della questione sollevata, troverebbe nuovamente applicazione il citato art. 6, primo comma, del d.-l. 29 marzo 1991, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 1º giugno 1991, n. 166. Ma anche tale norma sarebbe illegittima per contrasto con gli artt. 38 e 3 della Costituzione.

Il remittente si fa carico della sentenza della Corte n. 246 del 1992, che ha respinto le analoghe censure sollevate nei confronti della norma, sul rilievo della sola estinzione, a seguito di decorrenza del termine decennale di decadenza, dei singoli ratei, e non del diritto alla pensione.

Ma proprio tale conclusione della Corte non sarebbe condivisibile, in quanto fondata sulla negazione della estinzione del diritto alla pensione, mentre nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo* la norma in questione avrebbe determinato proprio tale effetto.

L'ordinanza muove dalla considerazione che la norma dispone la estinzione per decadenza del diritto ai ratei «pregressi» e non ai «singoli» ratei delle prestazioni previdenziali, cui, invece, nella stessa disposizione si fa riferimento per indicare che dall'insorgenza del relativo diritto decorrono i termini decadenziali in caso di mancata proposizione del ricorso amministrativo. Pertanto, nella fattispecie, venendo meno la possibilità di attribuzione, per effetto del decorso del termine di decadenza decennale, dell'integrazione al trattamento minimo per il rateo di pensione afferente alla data del 30 settembre 1983, verrebbe ad estinguersi concretamente e totalmente ogni possibilità di integrazione, nonché di cristallizzazione di detto trattamento per il periodo successivo al 30 settembre 1983. In proposito, nell'ordinanza si richiama l'art. 6, settimo comma, del d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, che prevede testualmente che l'importo erogato alla data di cessazione del diritto alla integrazione viene conservato sino al suo superamento, ciò che comporterebbe, stante l'utilizzazione del termine «erogato», la possibilità di conservazione dell'integrazione al trattamento minimo solo nel caso in cui sussista concreto pagamento della prestazione relativa al rateo precedente la data di cessazione del diritto.

In definitiva, la norma censurata, nella parte in cui afferma che la decadenza determina l'estinzione del diritto ai «ratei pregressi» (cioè precedenti la data di presentazione della domanda giudiziale), e non ai «singoli» ratei delle prestazioni previdenziali, negando sostanzialmente, per le ragioni anzidette, il diritto alla pensione a chi si trovi nella situazione descritta, violerebbe l'art. 38 della Costituzione; diversificando irrazionalmente nel trattamento giuridico le identiche situazioni di diritto sostanziale dei titolari di trattamenti pensionistici dell'Inps, recherebbe *vulnus* all'art. 3 della Costituzione.

2. — Nel giudizio davanti alla Corte si è costituita la ricorrente Zeni Angela concludendo per la inammissibilità per irrilevanza delle questioni sollevate, e, in subordine, per l'accoglimento delle stesse.

Quanto all'art. 4 del d.-l. n. 384 del 1992, la irrilevanza nel giudizio *a quo* deriverebbe dalla circostanza che, trattandosi di procedimento già instaurato prima della emanazione della norma, si sarebbe dovuta applicare la norma transitoria di cui al terzo comma dello stesso articolo 4, che espressamente esclude tali ipotesi dalla nuova disciplina decadenziale.

Inammissibile sarebbe, sempre per irrilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.-l. n. 103 del 1991. Nella fattispecie sottoposta all'esame del giudice *a quo* non si verificherebbe quel travolgimento del diritto alla pensione, censurato dal remittente. Infatti, la decadenza, proprio per la interpretazione della norma fornita dalla Corte con la sentenza n. 246 del 1992, avrebbe un effetto limitato ai ratei pregressi, mentre sarebbero salvi i ratei precedenti nell'ambito del decennio anteriore all'azione, adeguati al minimo, e quindi la cristallizzazione di quanto percepito anche per i periodi successivi.

Solo per l'ipotesi in cui non si acceda a tale tesi, la difesa riserva la richiesta di illegittimità costituzionale.

3. — Si è costituito, altresì, l'Istituto nazionale della previdenza sociale, che ha richiesto una pronuncia di manifesta infondatezza ritenendo che la tesi del Pretore sarebbe del tutto dissimile da quella sostenuta dalla Corte e dal diritto vivente.

4. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità o la infondatezza della questione.

5. — Nell'imminenza dell'udienza, le parti costituite hanno depositato memorie.

La ricorrente ha, in particolare, osservato che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.-l. n. 384 del 1992 è già stata affrontata dalla Corte con la sentenza n. 20 del 1994.

Quanto alla denuncia dell'art. 6 del d.-l. n. 103 del 1991, viene ribadita nella memoria la inesattezza della interpretazione del giudice *a quo*, secondo cui la decadenza determinerebbe l'abbattimento di tutti i ratei precedenti, con la conseguente perdita della cristallizzazione, non spettante a chi non fosse in godimento del minimo all'entrata in vigore del d.-l. n. 463 del 1983.

Al riguardo, si rileva che il sistema di computo dei termini di decadenza indicato nell'ultima parte del primo comma dell'art. 6 in caso di mancato ricorso, fornisce anche il canone di individuazione dei ratei stessi che vengono fatti salvi dalla decadenza. Se, infatti, il termine decorre per singoli ratei, l'esperimento dell'azione in una data determinata andrà a coprire il decennio precedente facendo salvo il diritto ai ratei in esso ricompresi ed estinguendo quello relativo ai ratei ancora precedenti. Solo in via subordinata, qualora non sia accolta, con tale linea interpretativa, la tesi della infondatezza della questione, la Zeni richiede la pronuncia d'illegittimità costituzionale.

6. — Nella memoria dell'Inps si osserva che i ratei pregressi, sui quali opera la decadenza secondo la norma di cui all'art. 6 del d.-l. n. 103 del 1991, sono quelli maturati anteriormente alla domanda giudiziale, e che la decadenza determina, oltre alla estinzione del diritto a percepire quei ratei, anche l'inammissibilità della relativa domanda giudiziale. Questo, si osserva, non incide sul diritto alla pensione, in quanto non esclude il diritto ai ratei successivi alla proposizione della domanda giudiziale.

D'altra parte, l'espressione usata dal legislatore per indicare la decorrenza del termine decadenziale nel caso di mancata proposizione del ricorso amministrativo, cioè la «insorgenza del diritto ai singoli ratei», non potrebbe che essere intesa nel senso del fatto generatore della prestazione previdenziale, e cioè del provvedimento di liquidazione, ponendosi il pagamento dei singoli ratei di pensione come esecuzione di una prestazione periodica, oggetto di una obbligazione di durata.

Se la norma fosse interpretata nel senso che in caso di mancata proposizione del ricorso amministrativo, il termine decorre dal pagamento del singolo rateo, si da prevedere per ogni rateo di pensione un termine di dieci anni per adire l'autorità giudiziaria, si creerebbe una manifesta disparità di trattamento tra coloro che hanno proposto ricorso amministrativo, per i quali il termine di decadenza decorre dalla data di comunicazione dell'esito del ricorso, e coloro che, non avendo proposto ricorso, godrebbero del termine su ogni singolo rateo, potendo così procrastinare indefinitamente l'eventuale ricorso all'autorità giudiziaria.

7. — Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria con la quale insiste per la inammissibilità o la infondatezza delle questioni.

Rileva al riguardo che, quanto all'art. 4 del d.-l. n. 384 del 1992, il Pretore non ne ha valutato l'applicabilità nel caso di specie, non tenendo conto del terzo comma dello stesso articolo, che dispone l'esclusione della nuova disciplina per i procedimenti instaurati anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto, ancora in corso alla medesima data. Nel merito, l'Avvocatura richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 1994.

Anche con riferimento alla denuncia dell'art. 6 del d.-l. n. 103 del 1991, si osserva che nella ordinanza di rimessione non è valutata la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*. Nel merito, una interpretazione della norma conforme ai principi costituzionali conduce, secondo l'Avvocatura, ad escludere, dovendosi comunque far salva la imprescrittibilità del diritto alla pensione, che nel caso in cui si sia interrotta la continuità della erogazione di essa, non si conserverebbe neppure il diritto ai ratei successivi.

Considerato in diritto

1. — Il Pretore di Brescia dubita anzitutto della legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.-l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, nella parte in cui, sostituendo il secondo e il terzo comma dell'art. 47 del d.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, riduce da decennale a triennale il termine di decadenza dall'azione giudiziaria per le controversie in materia di trattamenti pensionistici. Esso avrebbe «travolto» la norma di interpretazione autentica di detto art. 47, di cui all'art. 6 del d.-l. 29 marzo 1991, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 1 giugno 1991, n. 166, che aveva limitato la sanzione decadenziale ai soli ratei pregressi delle prestazioni previdenziali salvaguardando il principio costituzionale di imprescrittibilità del diritto alla pensione per sé considerato.

L'attuale dizione della norma impugnata non consentirebbe la limitazione della operatività della decadenza ai soli ratei pregressi e comporterebbe, pertanto, l'estinzione del diritto alla prestazione. Di qui il lamentato contrasto con l'art. 38 della Costituzione.

2. — In conformità alle eccezioni formulate dalla parte privata e dall'Avvocatura dello Stato, la questione deve essere dichiarata inammissibile. Il remittente ha, infatti, pretermesso ogni valutazione sull'applicabilità alla fattispecie sottoposta al suo esame dell'impugnato art. 4 in relazione al terzo comma dello stesso articolo, che esclude l'estensione della nuova disciplina ai procedimenti instaurati anteriormente alla data di entrata in vigore del d.-l. n. 384 del 1992 (19 settembre 1992) ancora in corso alla medesima data.

Al riguardo, questa Corte, con la sentenza n. 20 del 1994 — emessa, peraltro, in epoca successiva alla ordinanza di remissione di cui è causa — ha chiarito che va esclusa l'applicabilità del nuovo regime decadenziale quando, in relazione al ricorso amministrativo proposto anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto, si siano già verificati i presupposti di decorrenza del termine previsto dalla legge precedente per la proposizione della domanda giudiziale e questo sia ancora pendente a quella data.

3. — Il Pretore di Brescia ha impugnato anche l'art. 6, primo comma, del d.-l. 29 marzo 1991, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 1° giugno 1991, n. 166, in riferimento agli artt. 38 e 3 della Costituzione.

La norma censurata fornisce un'interpretazione autentica dell'art. 47, commi secondo e terzo, del d.P.R. n. 639 del 1970, stabilendo che i termini previsti da detto articolo sono posti a pena di decadenza per l'esercizio del diritto alla prestazione previdenziale ed aggiungendo che «la decadenza determina l'estinzione del diritto ai ratei pregressi delle prestazioni previdenziali e l'inammissibilità della relativa domanda giudiziale. In caso di mancata proposizione del ricorso amministrativo, i termini decorrono dall'insorgenza del diritto».

Secondo il remittente, detta norma garantirebbe un ossequio solo formale al principio costituzionale della imprescrittibilità del diritto alla pensione, determinando, in concreto, l'estinzione dello stesso diritto nei casi, come quello oggetto del giudizio *a quo*, di integrazione al trattamento minimo relativamente al cumulo di pensioni, in cui, non essendo stato erogato, per effetto del decorso del termine decadenziale, il rateo di pensione afferente al 30 settembre 1983 (data di cessazione del diritto per disposizione legislativa: art. 6, comma terzo, del d.-l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638), ed essendo, per la stessa ragione, travolti anche tutti i ratei pregressi, verrebbe meno ogni possibilità di integrazione nonché di «cristallizzazione» del detto trattamento per il periodo successivo.

Da ciò il remittente è indotto a sospettare il contrasto della norma in questione, oltre che con l'art. 38, anche con l'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento di identiche situazioni di diritto sostanziale di titolari di pensioni Inps.

Il quesito è stato posto in via subordinata all'accoglimento della prima questione, ritenendo il Pretore che una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.-l. 19 settembre 1992, n. 384 determinerebbe una reviviscenza dell'art. 6 del d.-l. 29 marzo 1991, n. 103. Ma la rilevata inammissibilità della questione sollevata in via principale rende inammissibile, in tale prospettazione, anche la seconda (sentt. n. 208 del 1992, 408 del 1988).

Va, tuttavia, qui ribadito quanto già affermato da questa Corte nella citata sentenza n. 20 del 1994, secondo cui l'art. 6 del d.-l. n. 103 del 1991 si è integrato in una fattispecie normativa complessa, formata dalla legge interpretata e da quella interpretativa, mentre l'art. 4 del d.-l. n. 384 del 1992 ha modificato solo la prima di tali componenti, senza abrogare l'altra.

Una volta ammessa la perdurante vigenza della norma di cui all'art. 6 indipendentemente dalla caducazione di quella di cui all'art. 4, ben può essere esaminata in via autonoma la censura riferita alla prima.

3.2. — Anche relativamente ad essa è stata mossa dall'Avvocatura dello Stato eccezione di inammissibilità per carenza di individuazione degli elementi di rilevanza della questione.

L'eccezione merita accoglimento.

L'ordinanza si limita ad una generica indicazione del *petitum* e della data del ricorso, mentre non contiene la menzione della decorrenza del diritto vantato dalla ricorrente, né dell'eventuale previo esperimento di ricorso amministrativo.

In tale situazione, mancano elementi idonei ad una ricostruzione della fattispecie che consenta una valutazione completa dell'applicabilità ad essa della normativa censurata.

Resta, in tal modo, assorbita la ulteriore eccezione di inammissibilità per irrilevanza sollevata dalla parte privata nell'atto di costituzione, sul presupposto della inidoneità della norma impugnata a produrre, nella fattispecie oggetto del giudizio principale, l'effetto, censurato dal giudice *a quo*, della estinzione del diritto alla prestazione previdenziale.

Non può, tuttavia, sottacersi, al riguardo, che, anche a voler ammettere, alla stregua dell'interpretazione del remittente, un effetto estintivo del diritto (nella specie, del diritto alla pensione), esso non sarebbe in alcun modo collegabile alla disciplina della decadenza, derivando direttamente dalla norma sostanziale che esclude dal 1° ottobre 1983, in caso di concorso di due pensioni, la conservazione della integrazione al trattamento minimo per entrambe, riservandola solo ad una di esse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, sollevata, in riferimento all'art. 38 della Costituzione, dal Pretore di Brescia con l'ordinanza in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, primo comma, del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103 (Disposizioni urgenti in materia previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 1° giugno 1991, n. 166, sollevata, in riferimento agli artt. 38 e 3 della Costituzione, dal Pretore di Brescia con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 novembre 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 393

*Sentenza 10-17 novembre 1994***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Processo civile - Procedimento per la correzione di errore materiale relativo a decreto ingiuntivo - Possibilità di correzione - Omessa previsione - Richiesta di decisione additiva - Uniformità della disciplina di cui all'art. 287 del c.p.c. - Difetto di rilevanza - Inammissibilità.****(C.P.C., art. 287).****(Cost., artt. 3 e 97).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 287 del codice di procedura civile, promosso con ordinanza emessa il 5 luglio 1993 dal Presidente del Tribunale di Firenze sul ricorso proposto dalla Backs Records Ltd contro la S.r.l. Contempo International, iscritta al n. 181 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 26 ottobre 1994 il giudice relatore Cesare Ruperto;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un procedimento per la correzione di errore materiale relativo a decreto ingiuntivo erroneamente emesso nei confronti di una parte (estranea alla domanda), il Presidente del Tribunale di Firenze, con ordinanza emessa il 5 luglio 1993, ha sollevato, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 287 del codice di procedura civile.

Il giudice *a quo*, premesso che avverso il decreto in argomento è stata proposta tempestiva opposizione dalla parte erroneamente intimata, impugna la norma nella parte in cui non prevede l'esperibilità del procedimento di correzione di errore materiale avverso il decreto ingiuntivo. Tali provvedimenti, se «non opposti», risulterebbero «incorreggibili iniquamente ... senza che espressamente debbano dal giudice dell'opposizione essere corretti gli errori materiali di quelli opposti».

La questione viene ritenuta rilevante sotto il duplice profilo della necessaria rievocazione del ricorso — in quanto non previsto — e del rapporto tra procedimento di correzione e giudizio di opposizione.

A sostegno della prospettazione si osserva infine come la norma censurata sia restata immutata — anche con la recente riforma del processo civile e come sia agevole prevedere un incremento, per il futuro, del rito monitorio.

2. — E' intervenuto il Presidente del consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato preliminarmente eccependo l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza. Osserva al riguardo l'Avvocatura che il decreto *de quo* è stato tempestivamente opposto, sì che, volendosi stabilire un'analogia con le sentenze, tale impugnazione equivale all'appello ai fini della norma impugnata, che, appunto, esclude la correzione delle sentenze appellate.

Nel merito l'autorità intervenuta sostiene la non fondatezza della questione, ribadendo che, nel caso di opposizione, è in sede di gravame che le parti debbono far valere gli errori che darebbero luogo al procedimento di correzione. Inoltre nel caso *de quo* non sarebbe configurabile «un errore estrinseco emendabile con la semplice correzione», trattandosi di un provvedimento diretto contro un soggetto anziché contro un altro, nè la parte erroneamente intimata «potrebbe essere privata attraverso un uso tardivo (se non improprio) del procedimento di correzione delle aspettative che gli derivano dal fatto di essere stata costretta a reagire ad una situazione lesiva».

Considerato in diritto

1. — Il giudice *a quo* sospetta d'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, l'art. 287 del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede la possibilità di correzione del decreto ingiuntivo.

2. — La questione è inammissibile.

L'art. 287 del codice di procedura civile, mentre menziona le «sentenze contro le quali non sia stato proposto appello e le ordinanze non revocabili», tace in ordine alla intera categoria dei decreti; nè si rinviene altra norma che contempli la possibilità di assoggettare i decreti ingiuntivi al procedimento di correzione degli errori materiali e delle omissioni.

Il giudice remittente non si è posto il problema se trattasi, in proposito, di una lacuna tecnica, colmabile per autointegrazione dell'ordinamento giuridico a' sensi dell'art. 12, secondo comma, delle disposizioni sulla legge in generale, stante l'agevole equiparabilità di detti decreti alle sentenze di condanna per via della loro idoneità a conseguire l'efficacia materiale propria della regiodicata ove non tempestivamente opposti (una sorta di *pro judicato*). Ha invece denunciato la norma a questa Corte per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, pur dopo aver dato atto che nella specie il decreto ingiuntivo era stato opposto e pur considerando «che è già comunque evidente nel giudizio d'opposizione una forma d'impugnazione del condannato».

Ora, sono appunto questi due dati che rendono priva di qualsiasi rilevanza nel procedimento *a quo* la sollevata questione. E' chiaro infatti che, quand'anche l'indicata lacuna venisse colmata attraverso la richiesta decisione additiva di questa Corte, i decreti ingiuntivi ricadrebbero pur sempre sotto l'uniforme disciplina cui l'art. 287 del codice di procedura civile assoggetta espressamente le sentenze e le ordinanze. Disciplina, a stregua della quale il potere di correzione deve considerarsi assorbito in quello di decisione sul riesame, in virtù del carattere interamente sostitutivo di questa (sia essa la sentenza di appello o, a maggior ragione, la sentenza sull'opposizione al decreto ingiuntivo) rispetto al provvedimento del quale si chiede la correzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 287 del codice di procedura civile, sollevata in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Tribunale di Firenze con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: RUPERTO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 novembre 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 394

Ordinanza 10-17 novembre 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**Impiego pubblico - Ufficio italiano dei cambi - Dipendenti - Inquadramento - Transito per concorso interno nella carriera direttiva - Retribuzione - Determinazione e misura - Normativa applicabile - Identica questione già dichiarata infondata e manifestamente infondata (v. sentenza n. 6/1994 e ordinanza n. 105/1994) - Manifesta infondatezza.****(D.-L. 19 settembre 1992, n. 384, art. 7, settimo comma, convertito nella legge 14 novembre 1992, n. 438).****(Cost., artt. 3, 24, 97, 101, 108 e 113).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 7, settimo comma, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito dalla legge 14 novembre 1992, n. 438 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), promossi con n. 7 ordinanze emesse il 5 maggio 1993 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi proposti da Borile Paolo ed altri contro l'Ufficio Italiano dei cambi, iscritte ai nn. 28, 29, 91, 92, 387, 388 e 389 del registro ordinanze 1994 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 7, 12 e 27 prima serie speciale, dell'anno 1994;

Visti gli atti di costituzione di Borile Paolo ed altri, Nardo Massimo, Lo Coco Anna Maria, Caleffi Adriano, Bertini Stefano ed altri e dell'Ufficio Italiano dei Cambi nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 ottobre 1994 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Ritenuto che nel corso del giudizio instaurato da alcuni dipendenti dell'Ufficio Italiano dei Cambi per richiedere la declaratoria del diritto ad ottenere la ricostruzione della carriera ai fini economici, con attribuzione, ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 27 settembre 1982, n. 681, convertito dalla legge 20 novembre 1982, n. 869, dello stipendio in godimento ai dipendenti immessi nel grado di funzionario di II livello in possesso di una anzianità nel medesimo grado inferiore a quella dei ricorrenti, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza del 5 maggio 1993, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 101, 108 e 113 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, settimo comma, del decreto legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito dalla legge 14 novembre 1992, n. 438 (R.O. n. 28 del 1994);

che il giudice remittente nell'ordinanza ha premesso che ai ricorrenti, transitati per concorsi interni nella carriera direttiva, viene corrisposta una retribuzione inferiore a quella attribuita ad altri funzionari malgrado questi abbiano minore anzianità nel medesimo grado (funzionario di II livello), in applicazione di alcune norme regolamentari che disciplinano il trattamento economico del personale dell'Ufficio Italiano Cambi, e che a tale disparità dovrebbe porsi rimedio facendo applicazione del principio dell'allineamento stipendiale, sancito dall'art. 4, secondo comma, seconda parte, del decreto legge 27 settembre 1982, n. 681 convertito dalla legge 20 novembre 1982 n. 869, per la dirigenza statale e ritenuto applicabile dalla giurisprudenza a tutto il pubblico impiego quale rimedio correttivo di carattere generale;

che il giudice *a quo*, dopo aver richiamato la propria giurisprudenza con la quale aveva riconosciuto in fattispecie analoghe l'applicabilità del principio dell'allineamento stipendiale, ha rilevato che nelle more del giudizio in questione sono intervenute le disposizioni dell'art. 2, quarto comma, del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, che ha abrogato, a decorrere dalla sua entrata in vigore, le norme sull'allineamento stipendiale, e, soprattutto, l'art. 7, comma settimo, del decreto legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, di interpretazione del citato art. 2, comma quarto, che dispone che «dalla data di entrata in vigore del predetto decreto legge non possono essere più adottati provvedimenti di allineamento stipendiale, ancorché aventi effetti anteriori all'11 luglio 1992»;

che — sempre ad avviso del giudice remittente — sulla base del sopravvenuto quadro normativo il ricorso dovrebbe essere respinto, e risulta pertanto rilevante la questione di costituzionalità che il giudice medesimo solleva nei confronti della norma interpretativa impugnata;

che nell'ordinanza di rimessione si osserva che un primo profilo di illegittimità della disposizione impugnata riguarda il contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, dal momento che la stessa disposizione inibisce al giudice amministrativo la pronuncia su questioni sottoposte al suo giudizio, in ciò ravvisandosi la violazione del diritto di difesa e del principio secondo il quale contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale;

che, sempre in riferimento ai poteri del giudice, un secondo profilo di illegittimità prospettato nell'ordinanza concerne il contrasto con gli artt. 3, 101 e 108 Cost., dal momento che al giudice investito della causa è preclusa la possibilità di tener conto della legislazione vigente al momento della presentazione del ricorso da parte degli interessati e al momento in cui si sono verificati i presupposti sui quali si fonda la domanda, e che, infine, secondo il giudice remittente, la norma impugnata viola gli artt. 3 e 97 Cost. sia perché dissimula, sotto le spoglie della norma interpretativa, una norma retroattiva che incide su posizioni giuridiche soggettive aventi consistenza di diritti soggettivi già perfezionati, sia in quanto produce una ingiustificata disparità di trattamento tra dipendenti pubblici, e in particolare tra coloro che hanno già ottenuto un provvedimento di allineamento stipendiale prima dell'entrata in vigore della disposizione in questione e chi, anche per ragioni casuali, in relazione allo stesso periodo di maturazione del diritto, non abbia ancora ottenuto il medesimo beneficio;

che con altre sei ordinanze emesse in data 5 maggio 1993, di contenuto identico alla precedente, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, ha sollevato la medesima questione di costituzionalità (R.O. nn. 29, 91, 92, 387, 388, 389 del 1994);

che in tutti i giudizi ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la questione sia dichiarata infondata, e che sono intervenute anche le parti private Borile Paolo e altri, che hanno depositato memorie ribadendo le argomentazioni a sostegno dell'ordinanza del giudice remittente, e l'Ufficio Italiano Cambi, che ha richiesto che la questione sollevata sia dichiarata manifestamente infondata;

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano un'identica questione e che pertanto i relativi giudizi possono essere riuniti;

che questa Corte, con la sentenza n. 6 del 1994 e con l'ordinanza n. 105 del 1994, ha già dichiarato, rispettivamente, infondata e manifestamente infondata una identica questione di legittimità costituzionale, affermando che «la soppressione con efficacia retroattiva dell'istituto dell'allineamento stipendiale è stata determinata dalla irrazionalità e dalle disequaglianze che si sono andate determinando nelle applicazioni pratiche di tale istituto» e che neppure l'eventuale disparità tra coloro che hanno potuto già acquisire l'allineamento e coloro che ne sono esclusi in applicazione della norma impugnata potrebbe giustificare la sopravvivenza dell'istituto dell'allineamento «che si è voluto espungere radicalmente dall'ordinamento proprio in relazione alla sua intrinseca irrazionalità», mentre la disposizione impugnata «non ha sottratto ai ricorrenti alcun strumento di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della pubblica amministrazione, né ha menomato l'autonomia riconosciuta al potere giurisdizionale nell'applicazione del diritto oggettivo ai fini della definizione delle singole controversie»;

che il giudice *a quo*, nelle ordinanze di rimessione, ripropone la questione di costituzionalità dell'art. 7, comma settimo, del decreto legge n. 384 del 1992, convertito dalla legge n. 438 del 1992, senza introdurre nuove argomentazioni, mentre risulta privo di rilievo, ai fini del presente giudizio, il riferimento operato dalle parti private alle norme regolamentari che disciplinano il personale dipendente dell'Ufficio Italiano Cambi, dal momento che l'oggetto del giudizio di costituzionalità deve limitarsi all'esame della disposizione di legge impugnata dal giudice remittente nelle ordinanze in epigrafe;

che, pertanto, la questione di legittimità sollevata nel presente giudizio va dichiarata manifestamente infondata;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma settimo, del decreto legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 101, 108 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 novembre 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C1255

N. 395

Ordinanza 10-17 novembre 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione - Minori - Stato di adottabilità - Opposizione al decreto - Tribunale per i minorenni - Composizione del collegio giudicante - Identica questione già dichiarata dalla Corte manifestamente inammissibile (v. ordinanza n. 590/1988) - Riserva di legge sul funzionamento degli organi giurisdizionali - Insindacabilità della discrezionalità legislativa in materia - Manifesta inammissibilità.

(R. D.-L. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 2, e successive modificazioni; r.-d. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 50).

(Cost., artt. 2, 3, 24, 29, 30, secondo comma, 31 e 97).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;

Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, Dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404 e successive modificazioni (Istituzione e funzionamento del Tribunale per i minorenni) e dell'art. 50 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento Giudiziario), promosso con ordinanza emessa il 22 aprile 1994 dal Tribunale per i minorenni di Trento nel procedimento di opposizione alla dichiarazione dello stato di adottabilità delle minori S.R. e S.R., iscritta al n. 421 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29 prima serie speciale dell'anno 1994.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 ottobre 1994 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Ritenuto che nel corso del procedimento avente ad oggetto l'opposizione avverso il decreto con il quale era stato dichiarato lo stato di adottabilità di due minori, il Tribunale per i minorenni di Trento, con ordinanza del 22 aprile 1994 (R.O. n. 421 del 1994), ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 29, 30, secondo comma, 31 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404 e successive modificazioni (Istituzione e funzionamento del Tribunale per i minorenni) e dell'art. 50 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento Giudiziario);

che, secondo l'ordinanza di rimessione, le norme impugnate, determinando in numero pari i componenti del collegio del Tribunale per i minorenni senza prevedere alcun meccanismo risolutore in caso di parità di voti, non consentirebbero (al di fuori dell'ambito di competenza penale) di pervenire ad alcuna decisione sulla richiesta di giustizia avanzata, in contrasto con l'art. 24, in connessione con il diritto ad una sollecita risposta giudiziale (art. 97), con il principio di eguaglianza (art. 3) e con la particolare tutela dei diritti del minore e della famiglia (artt. 29, 30 secondo comma, 31);

che il giudice *a quo* ripercorre l'*iter* argomentativo dell'identica questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale per i minorenni di Torino con l'ord. 27 febbraio 1984, (R. O. n. 826 del 1984) e, richiamando la decisione di manifesta inammissibilità della Corte (Ord. n. 590 del 1988), ripropone l'eccezione in considerazione: a) di «un'ambiguità interpretativa» che sarebbe desumibile da tale decisione della Corte, nella parte in cui si afferma che all'organo giurisdizionale è consentito di autodeterminare il proprio *modus operandi*; b) della lunga inerzia del legislatore la quale potrebbe indurre la Corte a rivedere il precedente orientamento;

che nel giudizio davanti alla Corte è intervenuto il Presidente del consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile.

Considerato che questa Corte, con l'ordinanza n. 590 del 1988, ha già dichiarato l'identica questione manifestamente inammissibile, ponendo a fondamento della decisione la riserva di legge sul funzionamento degli organi giurisdizionali sancita dall'art. 108 della Costituzione e precisando, altresì, che è propria del legislatore non solo la scelta «tra diverse forme di composizione» dell'organo giurisdizionale (orientamento di recente riaffermato con la sent. n. 10 del 1994), ma anche «tra i vari possibili meccanismi di votazione»;

che l'esistenza di una insindacabile discrezionalità legislativa in questa materia va ribadita nel presente giudizio, pur con il rilievo che le possibili disfunzioni riconducibili alla composizione paritaria del collegio — illustrate nell'ordinanza di remissione — rendono in ogni caso auspicabile un sollecito intervento del legislatore;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404 e successive modificazioni (Istituzione e funzionamento del Tribunale per i minorenni) e dell'art. 50 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, (Ordinamento Giudiziario), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 29, 30, secondo comma, 31 e 97 della Costituzione, dal Tribunale per i minorenni di Trento, con ordinanza del 22 aprile 1994.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 novembre 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 396

Ordinanza 10-17 novembre 1994

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**Legge penale - Seminfermità mentale dell'imputato - Misure di sicurezza del ricovero in casa di cura e custodia - Adozione da parte del giudice delle indagini preliminari - Impossibilità per il giudice di adottare misure idonee al recupero sociale dell'imputato - Analoga questione già dichiarata inammissibile dalla Corte (v. sentenza n. 139/1982 e ordinanza n. 24/1985) e manifestamente inammissibile (v. ordinanza n. 33/1994) - Discrezionalità legislativa - Manifesta infondatezza.****(C.P., art. 219).****(Cost., artt. 3 e 27, terzo comma).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA;*Giudici:* avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, Dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 219 del codice penale, promosso con ordinanza emessa il 3 novembre 1993 dal Tribunale di Savona nel procedimento di riesame nei confronti di Bertini Nicola, iscritta al n. 228 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 1994.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 ottobre 1994 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Ritenuto che nel corso del procedimento penale a carico di Bertini Nicola, imputato di tentato omicidio, rapina aggravata ed altri reati minori, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Savona, sulla base di due perizie psichiatriche affermatrici della seminfermità mentale dell'imputato, ha disposto la misura di sicurezza del ricovero in casa di cura e custodia, impugnata dal difensore del Bertini avanti il tribunale del riesame;

che, ad avviso del tribunale, tale provvedimento è stato legittimamente adottato dal giudice per le indagini preliminari ai sensi dell'art. 312 codice procedura penale, il quale prevede l'applicabilità delle misure di sicurezza, in via provvisoria, in ogni stato e grado del processo;

che, condividendo il giudizio dei periti medico-legali circa l'assoluta incompatibilità fra le esigenze psicoterapeutiche dell'imputato e il suo ricovero coatto nella casa di cura e custodia di Montelupo Fiorentino, il tribunale ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 219 codice penale che, nel caso di condanna a pena diminuita per seminfermità di mente — quando non possa essere esclusa la pericolosità del condannato — obbliga il giudice a disporre il ricovero in casa di cura e custodia ogni qualvolta la legge preveda una pena edittale non inferiore nel minimo a cinque anni;

che tale norma non consentirebbe al giudice di scegliere la misura di sicurezza adeguata all'entità del fatto e alla pericolosità dell'imputato;

che tanto costituirebbe una violazione del terzo comma dell'art. 27 della Costituzione (ad avviso del giudice *a quo* applicabile anche alle misure di sicurezza) che impone l'adozione di misure idonee al recupero sociale dell'imputato;

che, inoltre, situazioni diverse fra loro verrebbero a essere trattate in modo uguale, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione in base alla consolidata giurisprudenza della Corte nel senso della riferibilità dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione, esclusivamente alle pene e non alle misure di sicurezza (sentt. n. 139 del 1982, 106 del 1972 e 68 del 1967).

Considerato che la sentenza n. 139 del 1982, richiamata dall'ordinanza n. 24 del 1985, ha già dichiarato inammissibile analoga questione — concernente la norma contenuta nell'art. 222 codice penale e la misura di sicurezza detentiva dell'ospedale psichiatrico giudiziario — sulla considerazione che gli interventi di innovazione normativa, conseguenti all'accoglimento, esulerebbero del tutto dai suoi poteri, comportando «l'esercizio di scelte discrezionali rientranti nell'esclusiva competenza del legislatore»;

che, con l'ordinanza n. 333 del 1994, questa Corte ha ribadito tale indirizzo, dichiarando analoga questione manifestamente inammissibile;

che il quadro argomentativo già svolto nelle dette decisioni non muta anche con riguardo alla (diversa) misura di sicurezza della casa di cura e custodia.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 219 codice penale sollevata, in relazione agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione dal Tribunale di Savona con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 novembre 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

94C1257

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 72

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 ottobre 1994
(della regione Campania)*

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione: a) di programmi di intervento comunali i cui criteri di formazione ed i contenuti sono riservati al Ministro dei lavori pubblici; b) della disciplina analitica e compiuta delle procedure per il rilascio delle concessioni edilizie senza qualificare la disciplina stessa come provvisoria e sussidiaria; c) della procedura relativa all'affidamento ed esecuzione di opere pubbliche; d) dell'attribuzione al Ministro dei lavori pubblici di eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta* - Asserita illegittimità del d.-l. impugnato per la mancanza del presupposto della necessità ed urgenza - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica e del principio di leale collaborazione - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 1141/1988, 73/1991, 359/1985, 151/1986 e 302/1988 - Istanza di sospensione.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 226, artt. 1, 2, 3, 4, 7, decimo comma, e 9, quarto comma).

(Cost., artt. 9, 77, 117, 118 e 130).

Ricorre la regione Campania, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, prof. Giovanni Grasso, autorizzato con delibera della giunta regionale dell'11 ottobre 1994, n. 6627, rappresentato e difeso in virtù del mandato a margine del presente atto dall'avv. Sergio Ferrari e dall'avv. prof. Michele Scudiero e insieme con essi elettivamente domiciliato in Roma presso l'ufficio di rappresentanza della regione Campania in via del Tritone n. 61, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, domiciliato per la carica in Roma, palazzo Chigi, nonché presso l'avvocatura generale dello Stato, via dei Portoghesi n. 12, Roma, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, recante «Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 settembre 1994, n. 226, e in particolare degli artt. 1, 2, 3, 4 e 7, decimo comma, 9, quarto comma, per violazione degli artt. 117, 118, 9, 130 nonché 77 della Costituzione.

1. — Il d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, come il precedente d.-l. 26 luglio 1994, n. 468, è stato adottato invocando la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il rilancio delle attività economiche e la ripresa delle attività imprenditoriali, nonché la semplificazione di procedimenti in materia urbanistico-edilizia; mostra invece di avere come suo principale oggetto la regolarizzazione delle violazioni edilizie, ossia la sanatoria degli abusi urbanistico-edilizi compiuti entro il 31 dicembre 1993: la legalizzazione dunque di opere realizzate *contra legem* che stanno ormai lì sul territorio a dimostrare la scarsa docilità di una parte dei cittadini nei confronti delle prescrizioni dell'ordinamento.

Nel venire precipitosamente in soccorso di questi cittadini (rispetto ai quali quelli che si sono invece attenuti ai divieti e ai criteri stabiliti dall'ordinamento rischiano di apparire improvvidi o poco intraprendenti), il Governo ha non solo violato l'art. 77 della Costituzione per la palese assenza dei presupposti della straordinaria necessità e urgenza.

Invero, la sanatoria di opere abusive già realizzate al 31 dicembre 1993 non può avere alcuna conseguenza o interferenza con il proclamato «rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata». In ogni caso assai meglio le finalità perseguite con il decreto-legge potevano, e potrebbero, essere sottoposte alla valutazione del Parlamento mediante un normale disegno di legge. Ma il Governo ha non meno gravemente violato le disposizioni costituzionali che riconoscono la competenza legislativa e amministrativa della regione anzitutto nella materia urbanistica e nella materia della tutela ambientale e paesaggistica.

D'altra parte, l'impugnato decreto-legge, intitolato «misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata», è in aperta violazione del cennato art. 77 della Costituzione per la denunciata palese assenza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza perché certamente la sanatoria di opere abusive, già realizzate al 31 dicembre 1993, nessuna conseguenza e nessuna interferenza hanno con il proclamato «rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata».

La ricorrente regione ben conosce l'orientamento di codesta ecc.ma Corte secondo il quale le regioni non possono impugnare decreti-legge dello Stato sotto il profilo dell'insussistenza dell'urgenza e della necessità per carenza di interessi, ma, nel caso di specie, nell'impugnare il decreto *de quo*, perché lesivo ed invasivo della propria sfera di competenza costituzionalmente garantita, non possono non evidenziarsi profili di insussistenza della straordinaria necessità ed urgenza in un decreto che, sotto la suggestività del titolo, regola fatti già verificatisi, ininfluenti, ovviamente, con il preteso rilancio economico ed occupazionale.

2. — Come è noto, la materia «urbanistica» attribuita come propria alla regione concerne la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali attinenti alla salvaguardia e alla trasformazione del suolo (art. 80 d.P.R. n. 616/1977); su di essa la regione ha potestà legislativa concorrente, sicché lo Stato deve limitarsi a porre principi fondamentali e lasciare che l'autonomia costituzionale garantita alla regione si dispieghi attraverso la produzione delle norme di dettaglio, anche mediante specificazioni derogatorie (per una fattispecie in tal senso: Corte costituzionale sentenza n. 1141/1988).

L'assetto costituzionale delle competenze appena indicato trova autorevole riconoscimento nella consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (ad esempio: sentenza n. 73/1991). Ma ad esso si è conformato lo stesso legislatore statale, allorché, intervenendo nella materia con norme recanti una disciplina compiuta, e non solo criteri o fini fondamentali, ha dichiarato la provvisorietà e sussidiarietà di tali norme. Così, in particolare, ha stabilito — in modo significativamente rilevante ai fini di specie — la legge 28 febbraio 1985 n. 47 (art. 1, secondo comma: «Fino all'emanazione delle norme regionali si applicano le norme della presente legge»); e così, in modo non meno specificamente rilevante, ha stabilito la legge 4 dicembre 1993, n. 493, di conversione del d.-l. 5 ottobre 1993, n. 398 (art. 4, procedure per il rilascio delle concessioni edilizie: primo comma; in assenza di legislazione regionale si applicano le disposizioni del presente articolo...).

3. — Per altro verso, nella materia paesaggistico-ambientale, secondo l'autorevole insegnamento della Corte, l'assetto costituzionale dei rapporti fra lo Stato e le regioni, dopo le disposizioni attuative recate dal d.P.R. n. 616/1977 e dalla legge n. 431/1985, è conformato nel senso che le competenze regionali e le competenze statali sono ordinate in un rapporto di concorrenza, in modo cioè, che le competenze statali siano esercitate solo in caso di mancato esercizio di quelle regionali e solo in quanto l'intervento dello Stato sia reso necessario per il raggiungimento dei fini essenziali della tutela (sentenze nn. 359/1985, 151/1986 e 302/1988).

E questo assetto, reso esplicito dal legislatore statale del 1985, trova il suo fondamento costituzionale nel principio cooperativo, che presiede in modo essenziale al sistema delle relazioni istituzionali in cui sono organizzati e agiscono il potere statale e i poteri regionali.

In coerenza appunto con tale principio, di cui costituisce momento centrale il dovere di leale cooperazione, al fine di realizzare il valore primario di cui all'art. 9 della Costituzione, la concorrenza dei poteri è destinata a svilupparsi — come si diceva — nel senso che l'attività normale è affidata alle regioni, e, soltanto in caso di inerzia di queste o per rispondere a esigenze di estrema difesa del valore anzidetto, è consentito un intervento, in seconda fase, del potere centrale.

4. — Dell'assetto delle competenze sopra richiamato il d.-l. n. 551/1994, che qui si contesta, non mostra di tener alcun conto. È davvero sorprendente che, pur intervenendo su materie che notoriamente secondo Costituzione ricadono nella sfera di competenza della regione, di questa istituzione dell'autonomia territoriale l'atto governativo di urgenza non faccia alcuna diretta menzione, mai, nei suoi pur prolissi dettati. Un indiretto, assai avaro, riferimento può ora leggersi nell'art. 3, primo comma, che menziona — ad un fine assai limitato — la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

Di guisa che un lettore poco provveduto che, volesse farsi — tramite il decreto in questione — un'idea del sistema istituzionale vigente in Italia nel settore organico dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio, sarebbe indotto a concludere che questo si articola esclusivamente nel potere statale e in quello comunale; mentre nessun esplicito elemento trarrebbe per supporre che esista anche il potere regionale. E tutto ciò in netto contrasto con la proclamata volontà del Governo di perseguire il rafforzamento dell'autonomia locale.

4.1. — Ora in via generale e complessiva, l'aver il decreto-legge n. 551/1994 dato così largo ingresso al condono edilizio, che rileva con incontestabile immediatezza rispetto alla materia dell'urbanistica e a quella paesaggistico-ambientale, senza consentire alcuno spazio di intervento alla regione, costituisce una palese violazione delle competenze di questa, fondate negli artt. 117, 118 e 9 della Costituzione.

Invero, tale largo ingresso, che ammette a sanatoria le opere abusive ultimate entro il 31 dicembre 1993, incluse quelle realizzate prima della legge n. 47/1985 e ricadenti sotto lo speciale regime sanzionatorio dettato nell'art. 40 di detta legge, senza che fosse tuttavia intervenuta la richiesta di condono secondo tale legge, in grado di pregiudicare qualunque disegno di programmazione e di gestione del territorio, di incidere negativamente sull'esplicarsi di tutte le potestà normative e provvedimenti della regione (non meno che degli altri enti a vocazione territoriale), vanificandoli, precludendole, sovrapponendosi ad esse.

Il rispetto del principio di leale cooperazione avrebbe preteso che, applicando i meccanismi e i procedimenti predisposti dall'ordinamento, il potere centrale valutasse insieme con le regioni gli indirizzi politici da attuare nelle materie di competenza regionale. In particolare che dibattesse tali indirizzi almeno nella conferenza permanente per i rapporti Stato-regioni (art. 12 legge 23 agosto 1988, n. 400), la cui stretta inerenza al richiamato principio cooperativo è stato da tempo autorevolmente messa in luce.

Ne segue che il decreto impugnato, oltre che nelle singole disposizioni che ledono la competenza regionale, è in generale e preliminarmente illegittimo per palese violazione del principio di leale collaborazione, che è principio anzitutto di garanzia della sfera di competenza delle regioni e delle province autonome.

Ricorre, dunque, nella specie, l'impugnabilità del decreto-legge anche in relazione al parametro di validità di cui all'art. 77 della Costituzione in quanto il ricorso a tale atto, in assenza del prescritto presupposto della straordinaria necessità ed urgenza, viene a coincidere con la violazione delle garanzie assicurate alle regioni e alle province autonome dal principio cooperativo e dal dovere di leale collaborazione, nelle materie di competenza regionale, che trova moduli di attuazione nelle procedure di informazione, di raccordo e di intesa.

4.2. — La lamentata violazione della sfera di competenza costituzionalmente garantita alla regione nelle materie dell'urbanistica e della tutela paesaggistico-ambientale, per i motivi di cui al precedente capo, inficia tutte le disposizioni del d.-l. n. 551/1994 che ammettono il condono edilizio e ne regolano il procedimento, in particolare gli artt. 1, 2, 3 e 4, concorrendo dutti questi disposti ad integrare un contesto normativo che estromette e pregiudica l'esercizio delle potestà regionali.

Tale lesiva rilevanza può emblematicamente cogliersi nel dettato dell'art. 3 che, prevedendo uno strumento pianificatorio comunale (i programmi di intervento), riserva al Ministro dei lavori pubblici il potere di determinare non solo i criteri di formazione ma addirittura i contenuti di detti programmi. Non sembra necessario insistere sul pregiudizio che tale potere ministeriale assume rispetto alla potestà normativa della regione nella materia dell'urbanistica. Tale potere ministeriale appare comunque non riconducibile in tutte le manifestazioni previste del suo esplicarsi, e in ispecie nella puntuale determinazione dei contenuti dei programmi di intervento, alla funzione di indirizzo e coordinamento.

4.3. — Illegittimo è anche l'art. 9, quarto comma, del d.-l. impugnato, per violazione della competenza legislativa della regione, in quanto tale articolo, nel dettare una disciplina analitica e compiuta delle procedure per il rilascio delle concessioni edilizie, omette di qualificare tale disciplina di dettaglio come provvisoria e sussidiaria rispetto alla legislazione regionale, cui è riservato, secondo il dettato dell'art. 117 della Costituzione, di emanare le norme di dettaglio destinate ad operare in via definitiva nelle materie di cui al detto disposto nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi della Repubblica (cfr. Corte costituzionale sentenze nn. 214/1985, 433/1987, 123/1992, può qui ribadirsi che il censurato tenore dell'art. 9, quarto comma, è contraddittorio rispetto alla precedente disciplina posta sullo stesso oggetto con l'art. 4 della legge 4 dicembre 1993, n. 493, che esordiva infatti al comma 1 con la formula «in assenza di legislazione regionale ...»).

4.4. — In connessione con quanto appena rilevato al punto 4.3., illegittimo è, sotto ulteriore profilo, l'art. 4 del d.-l. n. 551/1994 che attribuisce al Ministro dei lavori pubblici il potere di nominare commissari *ad acta* per l'adozione dei provvedimenti di competenza del sindaco, prevedendo a presupposto del suo esercizio un generico «caso di inadempienze» e ordinando tale potere, non meno genericamente, «ai fini di quanto previsto dal presente decreto».

Tale disposto è anzitutto in contrasto con l'art. 130 della Costituzione che attribuisce ad un organo della regione (oggi il comitato regionale di controllo) il controllo sia preventivo e successivo, sia sostitutivo nei confronti degli atti dei comuni, come è specificato dall'art. 48 della legge n. 142/1990. D'altra parte la genericità e l'ampiezza della previsione legislativa consentono di intendere tale potere come destinato ad esplicarsi anche in ambiti rientranti nella competenza amministrativa, oltre che legislativa, della regione, come appunto la materia del rilascio delle connessioni edilizie (Corte costituzionale, sentenza n. 73/1991).

4.5. — Sospettabile di illegittimità costituzionale è, infine, l'art. 7, decimo comma, del d.-l. in questione (articolo recante: definizione del contenzioso in materia di opere pubbliche). Invero tale articolo, nel prescrivere al decimo comma un adempimento relativo all'esame delle procedure di affidamento o di esecuzione delle opere pubbliche, indica come destinatario della prescrizione «le pubbliche amministrazioni» in genere, non escludendo le regioni e gli enti dipendenti regionali.

Sotto questo profilo il decimo comma citato è illegittimo per violazione della competenza della regione, legislativa e amministrativa, in materia di opere pubbliche di interesse regionale.

5. — Istanza di sospensione.

Sono note le difficoltà opposte all'ammissibilità della richiesta di sospensiva dell'esecuzione dell'atto impugnato nei giudizi di legittimità costituzionale sugli atti legislativi.

Esse sono fondamentalmente argomentate con il rilievo che le pronunce cautelari sono espressamente previste per il giudizio sui conflitti di attribuzione, mentre non lo sono per i giudizi sulla costituzionalità delle leggi.

Peraltro, a superare tale rilievo possono invocarsi gli insegnamenti della Corte costituzionale secondo cui «il potere di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato è elemento connaturale di un sistema di tutela giurisdizionale che si realizzi in definitiva con l'annullamento degli atti» (sentenza n. 284/1974) e che «la durata del processo non deve andare a danno dell'attore che ha ragione» (sentenza n. 190/1985).

Tali insegnamenti incoraggiano a chiedere qui formalmente la sospensione cautelare dell'esecuzione dell'impugnato d.-l. 26 luglio 1994, n. 468, deducendo la palese e per più versi argomentata illegittimità delle disposizioni di urgenza impuginate, e sottolineando il pregiudizio grave che la loro immediata operatività sta arrecando alla competenza legislativa e amministrativa della regione Campania.

Tanto più, perché, nella specie, non potrebbe valere il rilievo in altra occasione avanzato dall'avvocatura dello Stato, secondo cui, a termini di Costituzione, la disponibilità degli effetti del decreto-legge non spetta alla Corte, ma solo al Parlamento che può renderli stabili ovvero farli venir meno *ab initio*. Invero, questo rilievo attiene al profilo politico della decisione legislativa, alla sua opportunità, ma non può certo valere allorché si contesta la legittimità dell'atto impugnato.

P. Q. M.

Si conclude chiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità degli artt. 1, 2, 3, 4, 7, decimo comma, 9, quarto comma, del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, per violazione degli artt. 117, 118, 9 e 130 nonché dell'art. 77 della Costituzione, previa sospensione dell'operatività dei predetti articoli del decreto impugnato.

Roma, addì 22 ottobre 1994

Avv. Sergio Ferrari - Avv. prof. Michele Scudiero

n. 73

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 novembre 1994
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

Ambiente (tutela dell') - Mancato adeguamento della legislazione provinciale alla disciplina stabilita dal d.-l. 4 dicembre 1993, n. 496 (convertito in legge 21 gennaio 1994, n. 61), concernente disposizioni sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e l'istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.N.P.A.) e di agenzie regionali e delle province autonome, dotate di autonomia dagli organi di amministrazione attiva e con l'attribuzione all'A.N.P.A. di poteri di indirizzo e coordinamento tecnico - Violazione dei principi stabiliti dall'art. 2, secondo e terzo comma, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, circa l'adeguamento della legislazione della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome ai principi e norme costituzionali indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto e recati da atto legislativo statale entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 356/1994.

(Leggi provincia di Trento 6 settembre 1971, n. 12; 25 luglio 1973, n. 16; 25 luglio 1973, n. 17; 26 luglio 1973, n. 18; 29 novembre 1973, n. 59; 21 ottobre 1974, n. 29; 31 ottobre 1977, n. 30; 28 agosto 1978, n. 32; 18 novembre 1978, n. 47; 9 dicembre 1978, n. 56; 20 dicembre 1982, n. 29; 31 ottobre 1983, n. 37; 24 giugno 1985, n. 7; 27 febbraio 1986, n. 4; 28 aprile 1986, n. 12; 23 giugno 1986, n. 14; 18 maggio 1987, n. 8; 3 settembre 1987, n. 23; 29 agosto 1988, n. 28; 27 novembre 1990, n. 32; 18 marzo 1991, n. 6; 18 aprile 1991, n. 7; 6 agosto 1991, n. 16; 16 marzo 1992, n. 13; 1° aprile 1993, n. 10; 27 agosto 1993, n. 21; 30 agosto 1993, n. 22).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2, secondo e terzo comma).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma via dei Portoghesi n. 12, contro la provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale in carica, per la dichiarazione della illegittimità costituzionale in relazione all'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, agli artt. 4 e 5 dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, per mancato adeguamento al d.-l. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni nella legge 21 gennaio 1994, n. 61, delle norme provinciali l.p. 6 settembre 1971, n. 12, e successive modifiche ed integrazioni (tutela del paesaggio); l.p. 25 luglio 1973, n. 16: norme per la tutela di alcune specie della fauna inferiore; l.p. 25 luglio 1973, n. 17: protezione della flora alpina; l.p. 26 luglio 1973, n. 18: norme per la disciplina della raccolta dei funghi; l.p. 29 novembre 1973, n. 59: costituzione del Dipartimento ecologico provinciale e provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e successive modificazioni e integrazioni; l.p. 21 ottobre 1974, n. 29: iniziative per l'incremento economico della produttività e dell'occupazione e per la salvaguardia della sicurezza e della salute nell'ambiente di lavoro; l.p. 31 ottobre 1977, n. 30: norme per la difesa dei boschi dagli incendi; l.p. 28 agosto 1978, n. 32: protezione dei minerali e dei fossili; l.p. 18 novembre 1978, n. 47: norme per la tutela dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento e successive modifiche ed integrazioni; l.p. 9 dicembre 1978, n. 56: disposizioni transitorie in materia di protezione della fauna e disciplina della caccia; l.p. 20 dicembre 1982, n. 29: smaltimento dei rifiuti solidi urbani; l.p. 31 ottobre 1983, n. 37 e successive modificazioni e integrazioni: protezione del patrimonio mineralogico, paleontologico e carsico; l.p. 24 giugno 1985, n. 7: disposizioni per la tutela dei parchi e riserve naturali dall'inquinamento prodotto da aeromobili; l.p. 27 febbraio 1986, n. 4: piano provinciale di risanamento delle acque ed ulteriori disposizioni in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti; l.p. 28 aprile 1986, n. 12 e successive modifiche: disposizioni di salvaguardia del territorio e dell'ambiente; l.p. 23 giugno 1986, n. 14: norme per la salvaguardia dei biotipi di rilevante interesse ambientale, culturale e scientifico; l.p. 18 maggio 1987, n. 8: ulteriori disposizioni di salvaguardia dell'ambiente; l.p. 3 settembre 1987, n. 23: disciplina della ricerca, raccolta e commercializzazione dei tartufi, modifiche di leggi provinciali e disposizioni relative alla salvaguardia dell'ambiente montano; l.p. 29 agosto 1988, n. 28: disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente; l.p. 27 novembre 1990, n. 32: interventi provinciali per il ripristino e la valorizzazione ambientale; l.p. 18 marzo 1991, n. 6: provvedimenti per la prevenzione ed il risanamento ambientale in materia di inquinamento acustico; l.p. 18 aprile 1991, n. 7: provvedimenti in materia di armonizzazione dello sviluppo produttivo agli obiettivi ambientali e di tutela della qualità e dell'ambiente di lavoro; 6 agosto 1991, n. 16: disciplina della raccolta dei funghi; l.p. 16 marzo 1992, n. 13: interventi per la razionalizzazione e l'adeguamento alla finalità di tutela ambientale del settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi; l.p. 1° aprile 1993,

n. 10: nuova disciplina del servizio sanitario provinciale; l.p. 27 agosto 1993, n. 21: norme concernenti le materie prime secondarie e ulteriori modifiche al testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dagli inquinamenti; l.p. 30 agosto 1993, n. 22: norme per la costituzione del consorzio di gestione del Parco nazionale dello Stelvio - modifiche ed integrazioni delle leggi provinciali in materia di ordinamento dei parchi naturali e di salvaguardia dei biotopi di rilevante interesse ambientale, culturale e scientifico; per contrasto con la normativa statale di cui agli artt. 01, 03 e 1 del d.l. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con legge 21 gennaio 1994, n. 61, nella parte in cui non è prevista l'istituzione dell'agenzia-provinciale per la protezione dell'ambiente nella configurazione risultante dalla normativa statale, e conseguentemente sono attribuite ad altri organi amministrativi competenze che devono essere attribuite all'agenzia provinciale.

Con il d.l. 4 dicembre 1993, n. 496 convertito con modificazioni con la legge 21 gennaio 1994, sono state emanate le «disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente».

La nuova disciplina, che segue alla abrogazione parziale a seguito di referendum popolare con d.P.R. 5 giugno 1993, n. 177, di alcune disposizioni in materia ambientale dettate dalla legge n. 833/1978 istitutiva del servizio sanitario nazionale, prevede l'istituzione di appositi organismi con compiti tecnici articolati nell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) e nelle Agenzie regionali e delle province autonome, dotate di autonomia dagli organi di amministrazione attiva e con l'attribuzione all'ANPA di poteri di indirizzo e coordinamento tecnico.

Con sentenza 27 luglio 1994, n. 356, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del citato d.-l. nella parte in cui dispone che le norme in esso contenute si applicano direttamente nelle province autonome di Trento e di Bolzano fino alla adozione da parte delle stesse di apposita normativa. La Corte ha così deciso ritenendo che il predetto art. 7 doveva considerarsi illegittimo per avere invertito la sequenza prevista dalle norme di attuazione dello statuto speciale per il trentino-Alto Adige di cui al d.-l. n. 266/1992 e ravvisando pertanto la necessità di uniformare la legge statale al principio per cui le Province autonome sono tenute ad adeguare la loro legislazione alle norme statali entro sei mesi dalla pubblicazione delle medesime.

Con il presente ricorso il Presidente del Consiglio dei Ministri esercita l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale a norma dell'art. 2, secondo e terzo comma del d.-l. n. 266/1992.

L'obbligo di adeguamento di cui si censura la mancata osservanza concerne, avuto riguardo al tenore dispositivo del citato d.-l. e di quanto ritenuto dalla predetta sentenza della Corte, la mancata previsione, mediante appropriate norme provinciali, della istituzione nella provincia di Trento, della agenzia provinciale secondo lo schema organizzativo e funzionale risultante dall'art. 03 e dalle altre connesse disposizioni della legge n. 61/1964 di conversione del d.-l. n. 496/1993.

Di conseguenza, la dichiarazione di illegittimità costituzionale fondata sul mancato adeguamento della legislazione provinciale alla legge nazionale, non può non assumere a riferimento il complesso delle leggi provinciali in epigrafe indicate come oggetto del presente ricorso che, avendo contenuti normativi attinenti alla gestione dell'ambiente in tutte le sue manifestazioni e che per tale ragione mettono in gioco forme di azione pubblica in ordine alle quali dovrebbe intervenire la nuova organizzazione dei controlli ambientali, si presentano come obiettivamente non adeguate alla legge statale.

Infatti la mancata previsione normativa della istituzione dell'agenzia provinciale comporta l'assenza di questo organismo nel quadro delle disposizioni regolatrici delle funzioni pubbliche di natura ambientale nella provincia di Trento e di conseguenza la attribuzione di compiti, che a tale agenzia dovrebbero essere affidati, ad altri organi amministrativi.

E pertanto si chiede che la Corte in accoglimento del presente ricorso, dichiari la illegittimità costituzionale delle norme della provincia di Trento indicate in epigrafe, nella parte e nei limiti del loro mancato adeguamento al d.-l. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito in legge 21 gennaio 1994, n. 61.

Roma, addì 21 ottobre 1994

Pier Giorgio FERRI, avvocato dello Stato

n. 74

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 novembre 1994
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

Ambiente (tutela dell') - Mancato adeguamento della legislazione provinciale alla disciplina stabilita dal d.-l. 4 dicembre 1993, n. 496 (convertito in legge 21 gennaio 1994, n. 61), concernente disposizioni sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e l'istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.N.P.A.) e di agenzie regionali e delle province autonome, dotate di autonomia dagli organi di amministrazione attiva e con l'attribuzione all'A.N.P.A. di poteri di indirizzo e coordinamento tecnico - Violazione dei principi stabiliti dall'art. 2, secondo e terzo comma, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, circa l'adeguamento della legislazione della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome ai principi e norme costituzionali indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto e recati da atto legislativo statale entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 356/1994.

(Leggi provincia di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16; 28 giugno 1972, n. 13; 4 giugno 1973, n. 12; 13 agosto 1973, n. 27; 6 settembre 1973, n. 61; 6 settembre 1973, n. 63; 12 agosto 1977, n. 33; 20 novembre 1978, n. 66; 20 giugno 1980, n. 22; 2 gennaio 1981, n. 1; 12 marzo 1981, n. 7; 20 gennaio 1984, n. 2; 29 luglio 1986, n. 21; 8 maggio 1990, n. 10; 19 giugno 1991, n. 18; 13 gennaio 1992, n. 1; 7 luglio 1992, n. 27; 16 giugno 1992, n. 18; 29 luglio 1992, n. 30; 19 febbraio 1993, n. 4; 2 luglio 1993, n. 13).

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2, secondo e terzo comma).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma via dei Portoghesi n. 12, contro la provincia autonoma di Bolzano, in persona del presidente della giunta provinciale in carica, per la dichiarazione della illegittimità costituzionale in relazione all'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, agli artt. 4 e 5 dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, per mancato adeguamento al d.-l. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni nella legge 21 gennaio 1994, n. 61, delle norme provinciali l.p. 25 luglio 1970, n. 16: tutela del paesaggio e successive modifiche; l.p. 28 giugno 1972, n. 13: norme per la protezione della flora alpina; l.p. 4 giugno 1973, n. 12: provvedimenti contro l'inquinamento dell'aria in ambiente aperto ed in edifici chiusi di lavoro; l.p. 13 agosto 1973, n. 27: norme per la protezione della fauna; l.p. 6 settembre 1973, n. 61: norme per la tutela del suolo da inquinamenti e per la disciplina della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi e semisolidi; l.p. 6 settembre 1973, n. 63: norme per la tutela delle acque da inquinamenti e per la disciplina degli scarichi; l.p. 12 agosto 1977, n. 33: disciplina per l'estrazione di minerali e fossili; l.p. 20 novembre 1978, n. 66: provvedimenti contro l'inquinamento prodotto da rumore; l.p. 20 giugno 1980, n. 22: disciplina della gestione degli impianti di trattamento delle acque di rifiuto di comuni e loro consorzi; l.p. 2 gennaio 1981, n. 1: disciplina del servizio sanitario provinciale; l.p. 12 marzo 1981, n. 7: disposizioni e interventi per la valorizzazione dei parchi naturali; l.p. 20 gennaio 1984, n. 2: servizi provinciali di medicina del lavoro e di igiene e sicurezza ambientale; l.p. 29 luglio 1986, n. 21: interventi urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti; l.p. 8 maggio 1990, n. 10: norme sulla circolazione con veicoli a motore in territorio sottoposto a vincolo idrogeologico; l.p. 19 giugno 1991, n. 18: disciplina della raccolta dei funghi a tutela degli eco-sistemi vegetali; l.p. 13 gennaio 1992, n. 1: norme sull'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e medicina legale; l.p. 7 luglio 1992, n. 27: istituzione della procedura di valutazione dell'impatto ambientale; l.p. 16 giugno 1992, n. 18: norme generali per la prevenzione degli incendi e per gli impianti termici; l.p. 29 luglio 1992, n. 30: nuove norme sulla gestione delle unità sanitarie locali; l.p. 19 febbraio 1993, n. 4: nuove norme in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia; l.p. 2 luglio 1993, n. 13: provvedimenti in materia di tutela del lavoro; per contrasto con la normativa statale di cui agli artt. 01, 03 e 1 del d.-l. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con legge 21 gennaio 1994, n. 61, nella parte in cui non è prevista l'istituzione dell'agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente nella configurazione risultante dalla normativa statale, e conseguentemente sono attribuite ad altri organi amministrativi competenze che devono essere attribuite all'agenzia provinciale.

Con il d.-l. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni con la legge 21 gennaio 1994, sono state emanate le «disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente».

La nuova disciplina, che segue alla abrogazione parziale a seguito di *referendum* popolare con d.P.R. 5 giugno 1993, n. 177, di alcune disposizioni in materia ambientale dettate dalla legge n. 833/1978 istitutiva del servizio sanitario nazionale, prevede l'istituzione di appositi organismi con compiti tecnici articolati nell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) e nelle agenzie regionali e delle province autonome, dotate di autonomia dagli organi di amministrazione attiva e con l'attribuzione all'ANPA di poteri di indirizzo e coordinamento tecnico.

Con sentenza 27 luglio 1994, n. 356, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del citato d.-l., nella parte in cui dispone che le norme in esso contenute si applicano direttamente nelle province autonome di Trento e di Bolzano fino alla adozione da parte delle stesse di apposita normativa. La Corte ha così deciso ritenendo che il predetto art. 7 doveva considerarsi illegittimo per avere invertito la sequenza prevista dalle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige di cui al d.-l. n. 266/1992 e ravvisando pertanto la necessità di uniformare la legge statale al principio per cui le province autonome sono tenute ad adeguare la loro legislazione alle norme statali entro sei mesi dalla pubblicazione delle medesime.

Con il presente ricorso il Presidente del Consiglio dei Ministri esercita l'impugnazione dinnanzi alla Corte costituzionale a norma dell'art. 2, secondo e terzo comma, del d.-l. n. 266/1992.

L'obbligo di adeguamento di cui si censura la mancata osservanza concerne, avuto riguardo al tenore dispositivo del citato d.-l. e di quanto ritenuto dalla predetta sentenza della Corte, la mancata previsione, mediante appropriate norme provinciali, della istituzione nella provincia di Bolzano, della agenzia provinciale secondo lo schema organizzativo e funzionale risultante dall'art. 03 e dalle altre connesse disposizioni della legge n. 61/1994 di conversione del d.-l. n. 496/1993.

Di conseguenza, la dichiarazione di illegittimità costituzionale fondata sul mancato adeguamento della legislazione provinciale alla legge nazionale, non può non assumere a riferimento il complesso delle leggi provinciali in epigrafe indicate come oggetto del presente ricorso che, avendo contenuti normativi attinenti alla gestione dell'ambiente in tutte le sue manifestazioni e che per tale ragione mettono in gioco forme di azione pubblica in ordine alle quali dovrebbe intervenire la nuova organizzazione dei controlli ambientali, si presentano come obiettivamente non adeguate alla legge statale.

Infatti la mancata previsione normativa della istituzione dell'agenzia provinciale comporta l'assenza di questo organismo nel quadro delle disposizioni regolatrici delle funzioni pubbliche di natura ambientale nella provincia di Bolzano e di conseguenza la attribuzione di compiti, che a tale agenzia dovrebbero essere affidati, ad altri organi amministrativi.

E pertanto si chiede che la Corte in accoglimento del presente ricorso, dichiari la illegittimità costituzionale delle norme della provincia di Bolzano indicate in epigrafe, nella parte e nei limiti del loro mancato adeguamento al d.-l. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito in legge 21 gennaio 1994, n. 61.

Roma, addì 21 ottobre 1994

Pier Giorgio FERRI, *avvocato dello Stato*

N. 75

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 novembre 1994
(della regione Piemonte)*

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione: a) di programmi di intervento comunali per il rientro dell'abusivismo di necessità i cui criteri di formazione ed i contenuti sono riservati al Ministro dei lavori pubblici; b) dell'attribuzione al Ministro dei lavori pubblici di eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta*; c) delle disposizioni sulla iscrizione in bilancio e sull'impiego delle somme versate dai richiedenti la concessione in sanatoria; d) dell'obbligo delle pubbliche amministrazioni di esaminare entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.-l. i casi relativi alle procedure di affidamento e di esecuzione delle opere pubbliche che, non rientrando nelle ipotesi previste dall'art. 6 del d.-l. stesso, possono essere riavviate con provvedimento amministrativo; e) dell'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso per le concessioni edilizie in caso di mancata comunicazione del diniego entro novanta giorni; f) della stipula da parte del Ministro dei lavori pubblici di convenzione con il Ministro della difesa per avvalersi di strutture tecnico-operative di quest'ultimo; g) della sottoposizione dell'ordine del sindaco di sospensione di lavori al termine di decadenza di sessanta giorni - Abuso dello strumento del d.-l. per l'assenza del presupposto della necessità ed urgenza - Incidenza sui principi di uguaglianza nonché di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela del paesaggio - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 302/1988 e 391/1989.

(D.-L. 23 settembre 1994, n. 551, artt. 1, 2, 3, 4, 7, 8 e 9).

(Cost., artt. 3, 9, 77, 97, 117, 118 e 130).

Ricorre la regione Piemonte in persona del presidente della giunta regionale on.le Gian Paolo Brizio, autorizzato con delibera della giunta regionale n. 8/39155 del 17 ottobre 1994, rappresentato e difeso (in virtù di procura autenticata dal notaio Gennaro Viscusi, coadiutore del notaio Andrea Pantalani di Torino del 21 ottobre 1994, rep. 262752) dall'avv. Enrico Romanelli, e presso lo studio del medesimo elettivamente domiciliato in Roma, via Cosseria, n. 5, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dell'on. Presidente del Consiglio *pro-tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, nonché presso l'Avvocatura generale dello Stato, via dei Portoghesi n. 12, per la declaratoria di illegittimità costituzionale del d.-l. 23 settembre 1994, n. 551, (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, parte I, n. 226, del 27 settembre 1994), recante «Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata».

PREMESSO IN FATTO

Sulle competenze normative regionali ex art. 117 della Costituzione in materia di urbanistica e di lavori pubblici di interesse regionale, e sulle correlate funzioni amministrative regionali di cui all'art. 118 della Costituzione è venuto ad illegittimamente incidere, senza prendere in alcuna considerazione la posizione delle regioni, il d.-l. 23 settembre 1994, n. 551 (emanato di assenza dei necessari presupposti di cui all'art. 77 della Costituzione).

Peraltro, il decreto legge in questione integra una violazione dei principi dettati dagli artt. 3, 9 e 97 della Costituzione della Repubblica.

IN DIRITTO

1. — Il decreto legge oggi all'esame di codesta ecc.ma Corte reca, a pochi anni di distanza dall'analogo intervento operato con la legge n. 47/1985, un nuovo provvedimento di sanatoria per opere edilizie realizzate abusivamente.

Con l'art. 1 viene infatti prevista la possibilità di ottenere una concessione od un'autorizzazione in sanatoria per le opere edilizie realizzate abusivamente entro il 31 dicembre 1983.

Deve denunciarsi al riguardo la violazione della competenza legislativa regionale in materia di urbanistica, così come attribuita dall'art. 117 della Costituzione.

Sembra evidente che, rispetto alla norma in questione, stante il suo contenuto specifico, dichiaratamente posta ad introdurre una «deroga» ai principi dello Stato di diritto (risiedendo la sua essenza nella realizzazione del c.d. «condono edilizio»), non può essere utilmente invocato alcuno dei limiti che l'art. 117 della Costituzione pone alle attribuzioni normative regionali.

D'altra parte, elemento sintomatico dell'assenza nella norma impugnata di contenuti idonei a vincolare la potestà normativa regionale, è anche la circostanza nel decreto in esame, diversamente da altri recenti interventi normativi, è mancata l'autoqualificazione (comunque, secondo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, irrilevante) come «legge quadro», ovvero come disciplina statale che rechi norme di principio.

Deve rilevarsi che una reiterazione del condono a pochi anni di distanza ottiene come effetto principale quello di delegittimare la tutela urbanistica del territorio, che avrebbe dovuto essere seguita dallo Stato centrale, a ciò impegnato dall'art. 9 della Costituzione, con conseguente perdita di incisività anche dell'azione amministrativa a tali scopi finalizzata, in contrasto con il disposto dell'art. 97 della Costituzione della Repubblica. E dunque, la disciplina in questione si muove in una linea antitetica rispetto a quella delle norme di principio.

Va ancora osservato che, anche a prescindere dalle finalità che la disciplina impugnata segue in concreto, comunque, dal punto di vista del contenuto, essa non si limita a vincolare con norme fondamentali il legislatore regionale, ma finisce con l'eliminare qualsiasi spazio alla normativa regionale. Lo svuotamento di competenze si spinge infatti fino a privare la regione persino della competenza in ordine alla fissazione del contributo di concessione, che per le domande di sanatoria è infatti direttamente fissato dalla tabella «B» allegata al decreto legge impugnato. Giova evidenziare al riguardo come invece, nella precedente legislazione statale, fosse ormai dato acquisito quello della competenza regionale su tale specifico ordine di questioni (cfr. artt. 5, 6 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nonché art. 7 della legge 24 gennaio 1993, n. 537 ed art. 37 della legge 28 febbraio 1985, n. 47).

2. — Sotto altro profilo, va aggiunto che il condono si traduce in un indiscriminato favore per coloro che hanno violato la disciplina urbanistica vigente, in quanto sostanzialmente non ha tenuto conto della diversità delle varie posizioni coinvolte, e non ha graduato i suoi effetti in considerazione di tale diversità, se non del tutto marginalmente, con il quinto e sesto comma dell'art. 3, ai soli fini della eventuale riduzione dell'oblazione prevista dall'art. 1.

Non può in particolare assumersi come sufficiente considerazione della diversità delle posizioni coinvolte la limitazione del condono alle sole opere che non abbiano comportato un incremento di volumetria della costruzione originaria superiore alla misura del trenta per cento ovvero a settecentocinquanta metri cubi, ovvero alle sole nuove costruzioni di volumetria inferiore ai settecentocinquanta metri cubi (art. 1, comma 1).

Manca in particolare una specifica considerazione della situazione dell'autore dell'illecito da sanare e persino dell'eventuale reiterazione di abusi edilizi da parte del medesimo autore rispetto a più costruzioni: ad un trattamento omogeneo o comunque non sufficientemente differenziato, di situazioni che omogenee non sono conseguite, evidentemente, la violazione del principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione.

3. — Deve peraltro proporsi censura specifica della previsione contenuta nell'undicesimo comma dell'art. 1, che introduce, per le ipotesi di opere eseguite su aree sottoposte a vincolo, un'ipotesi di silenzio-assenso per il parere delle autorità preposte alla tutela del vincolo medesimo.

La previsione in parola costituisce violazione dei principi dettati dall'art. 9 della Costituzione, e viola comunque le competenze in materia di tutela dei beni ambientali e protezione della natura direttamente attribuite alle regioni dagli artt. 82 ed 83 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Infatti, di regola, al silenzio della p.a. non possono essere attribuite valenze particolari: soltanto una legge può attribuirgli — per ipotesi specifiche — un significato concludente, come l'approvazione od il rifiuto. E, dunque, in un ambito di competenza normativa della regione, ad attribuire al silenzio della p.a. una siffatta valenza, non può che essere una legge regionale.

Sembra peraltro significativo ricordare come rispetto alla disciplina posta dall'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, codesta ecc.ma Corte abbia a suo tempo dichiarato l'illegittimità (per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione) della previsione dell'art. 12, terzo comma, del d.l. 12 gennaio 1988, n. 2, che spostava la decorrenza del termine stabilito per il parere delle autorità preposte alla tutela del paesaggio, in quanto incidiva sulle competenze normative ed amministrative delle regioni a statuto ordinario, fino a svuotarle in pratica di ogni contenuto (Corte costituzionale, 10 marzo 1988, n. 302, in giur. cost., 1988, I, 1.222).

4. — Appare inoltre illegittima l'attribuzione, di cui all'art. 3, primo comma, al Ministro dei lavori pubblici della determinazione dei criteri di formazione e dei contenuti dei programmi di intervento per il rientro dall'abusivismo di necessità: infatti, con tale previsione il legislatore statale introduce, in una materia di stretta competenza regionale, un nuovo tipo di strumento urbanistico, senza peraltro determinarne carattere o contenuti, che rimette invece ad una determinazione ministeriale.

Si tratta di un'illegittima invasione della relativa sfera di competenza normativa ed amministrativa delle regioni. Nello stesso ambito di lesione della competenza normativa regionale si colloca peraltro anche il successivo secondo comma dello stesso art. 3, che fissa un termine trimestrale per l'individuazione delle zone maggiormente colpite dall'abusivismo, facendo così venir meno ogni residua competenza della regione ricorrente.

5. — Si pone altresì in violazione delle competenze normative ed amministrative della regione in materia urbanistica la previsione (contenuta nel primo comma dell'art. 4) della sostituzione al sindaco di un commissario *ad acta* per omissioni di cui non vengono peraltro chiariti i confini in maniera chiara ed univoca. L'indeterminatezza dei presupposti di applicazione della previsione si accompagna peraltro all'attribuzione in via esclusiva al Ministro competente («anche d'ufficio») del relativo potere sostitutivo, senza alcuna previsione di una partecipazione della regione all'esercizio di una così incisiva forma di controllo. Si tratta di una deroga (priva di giustificazione) al principio generale e costituzionalmente garantito dell'autonomia degli enti locali.

Peraltro, l'attribuzione del potere di controllo sostitutivo al Ministro dei lavori pubblici si manifesta come una violazione dell'art. 130 della Costituzione, che postula l'attribuzione di tali poteri ad un organo regionale. Né l'attribuzione di tale potere ad un organo dello Stato centrale trova una giustificazione nella decisione 12 maggio 1977, n. 75, di codesta ecc.ma Corte, che rigettò il conflitto di attribuzione proposto da altra regione a statuto ordinario avverso la nomina prefettizia di un commissario *ad acta* presso un comune per eseguire una decisione del consiglio di Stato (Corte costituzionale, 12 maggio 1977, n. 75), sul presupposto che il pregiudizio subito dalla regione era da ricollegarsi alla pronuncia dell'organo giurisdizionale, e non alla decisione del prefetto. Da tale decisione si ricava semmai la conferma implicita che (al di là delle ipotesi in cui esso sia mera attuazione di pronunzie giurisdizionali) il controllo sostitutivo, come in genere tutti i controlli amministrativi sui comuni, rientra nelle competenze regionali, ai sensi dell'art. 130 della Costituzione.

6. — Il decreto-legge impugnato, all'art. 7, viene ad incidere illegittimamente anche sulle competenze normative ed amministrative regionali in materia di lavori pubblici di interesse regionale.

Infatti, all'art. 7 detta disposizioni per la definizione del contenzioso in materia di opere pubbliche. In particolare, con il nono comma di tale articolo prevede che «le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, secondo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 ... possono chiedere al Ministro dei lavori pubblici l'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo» (relative alla ripresa dell'esecuzione di opere «che per qualunque motivo risultino sospese»).

I relativi provvedimenti ministeriali sono condizionati dal secondo comma, dello stesso art. 7 alla verifica del perdurare dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e della congruità degli aspetti economici dell'affidamento; peraltro, in base allo stesso secondo comma, dell'art. 7, è lo stesso Ministro dei lavori pubblici ad essere chiamato a dettare, con proprio decreto, i criteri di valutazione della ricorrenza dei suddetti presupposti.

Si rileva che, in base alla menzionata previsione, ove la valutazione abbia ad oggetto opere pubbliche la cui realizzazione rientra nelle competenze regionali, la regione viene assoggettata ad un controllo del Ministro, lì dove dovrebbe essere affermata la competenza esclusiva della regione in proposito; la disposizione appare illegittima, quanto meno nei limiti in cui sulla valutazione in questione non sia riconosciuta la competenza regionale, e la commissione chiamata ad esprimersi su di essa non sia di nomina regionale, sia pure con una composizione che rispetti nelle loro linee direttive i criteri seguiti dalla norma in questione.

Va ancora aggiunto che la stessa rimessione al Ministro dei lavori pubblici della determinazione dei criteri sulla base dei quali valutare il perdurare dell'interesse pubblico e la congruità degli aspetti economici trascende indubbiamente dall'ambito del potere di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 118 della Costituzione, potere che, peraltro, non compete al singolo Ministro, dovendo essere esercitato, ai sensi della legge n. 400/1988, mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri. Da un punto di vista contenutistico, infatti, gli atti di indirizzo e di coordinamento non possono estrinsecarsi in forme espressive tanto «analitiche e dettagliate» da non lasciare alle regioni un necessario spazio di autonomia entro il quale esercitare le proprie competenze.

7. — Le competenze normative regionali in materia urbanistica sono state violate dal decreto legge impugnato anche con l'art. 8, che, sotto la rubrica «Modifica alle norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia», al secondo comma, modifica ed integra l'art. 4, terzo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (recante «norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie»), disponendo che l'ordine del sindaco di sospensione dei lavori di cui sia «stata constatata dai competenti uffici comunali, l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità di cui al primo comma» (cioè norme di legge e di regolamento, prescrizioni degli strumenti urbanistici e modalità di esecuzione fissate dalla concessione o dall'autorizzazione, che non integrino alcuna delle violazioni indicate dal secondo comma, dello stesso art. 4), sia assoggettato ad un termine di decadenza di sessanta giorni, senza disporre alcuna ulteriore conseguenza al pur constatato illecito del privato e dunque attribuendo prevalenza all'interesse di quest'ultimo rispetto a quello della tutela dei valori urbanistici.

8. — D'altra parte, il provvedimento impugnato incide profondamente sulla stessa struttura del procedimento amministrativo di concessione edilizia, venendo a modificare (in senso ampiamente estensivo) la posizione soggettiva dell'interessato che (in base a quanto previsto dall'art. 9 del provvedimento impugnato) si trova non più vincolato ad un atto con margini di discrezionalità per la p.a. infatti il quarto comma, di tale articolo introduce una novella dell'art. 4 del d.-l. 5 ottobre 1993, n. 398, come convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, che dà ingresso al silenzio-assenso in materia di concessione edilizia (primo comma dell'art. 4 del d.-l. 398/1993 come modificato dal provvedimento impugnato), sulla base di una semplice relazione a firma del progettista che asseveri la conformità degli interventi da realizzare alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie» (secondo comma dell'art. 4 del d.-l. n. 398/1993 come modificato dal provvedimento impugnato).

Peraltro, in base alla previsione in questione, il silenzio-assenso si formerebbe in tempi brevissimi (90 giorni) così come brevissimi sono i termini nei quali (ai sensi del terzo comma dell'art. 4 del d.-l. n. 398/1993 come modificato dal provvedimento impugnato) l'ufficio abilitato a ricevere la domanda di concessione può chiedere le eventuali integrazioni documentali: la norma che pone tale ultimo termine esclude peraltro che, decorso questo, l'ufficio possa ulteriormente richiedere integrazioni documentali. Si tratta di termini che con tutta evidenza non garantiscono il corretto operare dei comuni, anche in considerazione del mancato coordinamento della previsione con altre norme che regolano procedimenti che possano essere collegati a quello concessorio (come vincoli a tutela delle cose di interesse artistico e storico, vincoli idrogeologici e sismici). Né può dirsi congruo, al fine di garantire una corretta azione amministrativa, l'aumento dei termini suddetti come previsto dall'ultimo comma dell'art. 9, nella misura della metà per i comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti, ovvero nel raddoppio per i comuni con popolazione superiore a centomila abitanti.

Quand'anche possa eventualmente considerarsi accettabile la finalità del rafforzamento della posizione del privato di fronte all'autorità amministrativa, deve rilevarsi che la previsione di un automatismo, quale quello disegnato dalla norma in esame, non ricerca una soluzione di equilibrio tra rafforzamento della posizione del privato ed una persistente, necessaria tutela dei valori urbanistici, ma accetta la soluzione estrema del silenzio-assenso, che espone a rilevanti pericoli ed accetta il principio di un gravissimo sacrificio dei valori urbanistici ed anche paesaggistici, questi ultimi anch'essi oggetto di esplicita tutela nella Carta costituzionale, collocata anzi, con l'art. 9, secondo comma, nell'ambito dei «Principi fondamentali».

La disciplina dettata dall'art. 9 del d.-l. n. 551/1994 si pone dunque in antitesi con le esigenze di tutela delle zone vincolate di cui alle leggi nn. 1089 e 1497 del 1939, nonché con le potestà legislative regionali in materia, segnando così una linea di frattura rispetto a pur recenti interventi normativi, come il testo originario dell'art. 4 del d.-l. 5 ottobre 1993, n. 398 (come convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493), che faceva salve le une e le altre.

Si chiede pertanto che l'ec.c.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 9, 77, 97, 117, 118 e 130 della Costituzione, il d.-l. 23 settembre 1994, n. 551, (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, parte I, n. 226, del 27 settembre 1994), recante «Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata», ed in particolare i suoi artt. 1, 2, 3, 4, 7, 8 e 9, con ogni provvedimento conseguenziale.

Roma, addì 25 ottobre 1994

Avv. ENRICO ROMANELLI

n. 76

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 novembre 1994
(della regione autonoma Valle d'Aosta)*

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione: a) di programmi di intervento comunali per il rientro dell'abusivismo di necessità i cui criteri di formazione ed i contenuti sono riservati al Ministro dei lavori pubblici; b) dell'attribuzione al Ministro dei lavori pubblici di eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta*; c) delle disposizioni sulla iscrizione in bilancio e sull'impiego delle somme versate dai richiedenti la concessione in sanatoria; d) dell'obbligo delle pubbliche amministrazioni di esaminare entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.-l. i casi relativi alle procedure di affidamento e di esecuzione delle opere pubbliche che, non rientrando nelle ipotesi previste dall'art. 6 del d.-l. stesso, possono essere riavviate con provvedimento amministrativo; e) dell'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso per le concessioni edilizie in caso di mancata comunicazione del diniego entro novanta giorni; f) della stipula da parte del Ministro dei lavori pubblici di convenzione con il Ministro della difesa per avvalersi di strutture tecnico-operative di quest'ultimo; g) della sottoposizione dell'ordine del sindaco di sospensione di lavori al termine di decadenza di sessanta giorni - Abuso dello strumento del d.-l. per l'assenza del presupposto della necessità ed urgenza - Incidenza sui principi di uguaglianza nonché di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela del paesaggio - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 302/1988 e 391/1989.

(D.-L. 23 settembre 1994, n. 551, artt. 1, 2, 3, 4, 7, 8 e 9).

(Cost., artt. 3, 9, 77, 97 e 116; statuto regione Valle d'Aosta, artt. 2, 3, 4 e 43).

CORTE COSTITUZIONALE

Ricorre la regione autonoma Valle d'Aosta, in persona dell'on.le presidente della giunta regionale, signor Dino Vierin, autorizzato con delibera della giunta regionale n. 8260 del 13 ottobre 1994, rappresentato e difeso (in virtù di procura autenticata dal notaio Bastrenta di Aosta del 18 ottobre 1994, rep. n. 15767) dall'avv. prof. Gustavo Romanelli, e presso lo studio del medesimo elettivamente domiciliato in Roma, via Cosseria, n. 5, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dell'on. Presidente del Consiglio *pro-tempore*, domiciliato per la carica in Roma, palazzo Chigi, nonché presso l'avvocatura generale dello Stato, via dei Portoghesi n. 12, per la declaratoria di illegittimità costituzionale del d.-l. 23 settembre 1994, n. 551, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, parte I, n. 226, del 27 settembre 1994), recante «Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata».

PREMESSO IN FATTO

Lo statuto di autonomia speciale della regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4) all'art. 2, primo comma, attribuisce alla regione la competenza legislativa primaria in materia di strade e lavori pubblici di interesse regionale (lettera *f*), di urbanistica e piani regolatori per zone di particolare importanza urbanistica (lettera *g*), nonché di tutela del paesaggio (lettera *q*). Inoltre, l'art. 4 del medesimo statuto dispone che la regione ha competenza amministrativa, e dunque, anche, evidentemente, in ordine ai lavori pubblici, all'urbanistica ed alla tutela del paesaggio.

Infine, appartiene alla regione la competenza sul controllo sugli atti dei comuni, ai sensi dell'art. 43, primo comma, dello statuto.

Su tali competenze è venuto ad illegittimamente incidere il d.-l. 23 settembre 1994, n. 551 (emanato in assenza dei necessari presupposti di cui all'art. 77 della Costituzione), il quale ha introdotto una serie di disposizioni in materia urbanistica e di controllo dell'attività dei comuni, in violazione delle autonomie regionali e, in particolare, senza prendere in alcuna considerazione la peculiare posizione della regione ricorrente, come attribuitale dallo Statuto di autonomia speciale.

Infine, il decreto-legge in questione integra una violazione dei principi dettati dagli artt. 3, 9 e 97 della Costituzione della Repubblica.

IN DIRITTO

1. — Il decreto-legge oggi all'esame di codesta ecc.ma Corte reca, a pochi anni di distanza dall'analogo intervento operato con la legge n. 47 del 1985, un nuovo provvedimento di sanatoria per opere edilizie realizzate abusivamente.

Con l'art. 1 viene infatti prevista la possibilità di ottenere una concessione od un'autorizzazione in sanatoria per le opere edilizie realizzate abusivamente entro il 31 dicembre 1993.

Deve denunziarsi al riguardo la violazione della competenza legislativa primaria della regione ricorrente in materia di urbanistica, così come attribuitale dall'art. 2, primo comma, lettera g) dello statuto di autonomia speciale.

Sembra evidente che, rispetto alla norma in questione, stante il suo contenuto specifico, dichiaratamente posta ad introdurre una «deroga» ai principi dello Stato di diritto (risiedendo la sua essenza nella realizzazione del c.d. «condono edilizio»), non può essere utilmente invocato alcuno dei limiti, tassativamente indicati, che lo statuto di autonomia speciale, all'art. 2, pone alle attribuzioni normative primarie della Valle.

Tali limiti, come è noto, risiedono nella necessità di armonia della norma regionale con la Costituzione della Repubblica e con i principi dell'ordinamento dello Stato, nel rispetto degli obblighi internazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Può incidentalmente aggiungersi che ben difficilmente potrebbe immaginarsi, tenuto conto anche della forma di decreto-legge con la quale essa viene ad essere introdotta nel *corpus* normativo, che la norma impugnata possa essere ritenuta manifestazione di alcuno dei testé richiamati limiti della potestà normativa regionale.

E nemmeno sembra plausibile che la norma in questione, stante il suo carattere derogatorio, sia comunque riconducibile nel numero dei «principi fondamentali delle leggi dello Stato». D'altronde, anche ove fossero in ipotesi riconoscibili nel caso di specie tali principi, da essi non potrebbe comunque derivare una compressione della potestà normativa primaria della regione Valle d'Aosta che, in quanto regione ad autonomia speciale, non è limitata da tale più ampio limite, previsto per le sole regioni a statuto ordinario dall'art. 117 della Costituzione (per tale inapplicabilità, v. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 1986, 796; Corte costituzionale 3 marzo 1982, n. 50; Corte costituzionale, 26 luglio 1979, n. 86).

D'altra parte, elemento sintomatico dell'assenza nella norma impugnata di contenuti idonei a vincolare la potestà normativa della regione ricorrente, è anche la circostanza che nel decreto in esame, diversamente da altri recenti interventi normativi, è mancata l'autoqualificazione (comunque, secondo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, irrilevante) come disciplina che rechi principi di riforma economico-sociale.

Sotto diverso, e non meno rilevante profilo, appare quantomeno evidente che una reiterazione del condono a pochi anni di distanza ottiene come effetto principale quello di delegittimare la tutela urbanistica del territorio, con conseguente perdita di incisività anche dell'azione amministrativa a tali scopi finalizzata, in contrasto con il disposto dell'art. 97 della Costituzione della Repubblica. E dunque, la disciplina in questione si muove in una linea antitetica rispetto a quella dei principi delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Infine, è da osservare che, anche a prescindere dalle finalità che la disciplina impugnata segue in concreto, comunque, dal punto di vista del contenuto, essa non si limita a vincolare con norme fondamentali il legislatore regionale, ma finisce con l'eliminare qualsiasi spazio alla normativa regionale.

2. — Sotto altro profilo, va aggiunto che un tale condono si traduce in un indiscriminato favore per coloro che hanno violato la disciplina urbanistica vigente, in quanto sostanzialmente non ha tenuto conto della diversità delle varie posizioni coinvolte, e non ha graduato i suoi effetti in considerazione di tale diversità, se non del tutto marginalmente, con il quinto e sesto comma dell'art. 3, ai soli fini della eventuale riduzione dell'oblazione prevista dall'art. 1.

Non può in particolare assumersi come sufficiente considerazione della diversità delle posizioni coinvolte la limitazione del condono alle sole opere che non abbiano comportato un incremento di volumetria della costruzione originaria superiore alla misura del trenta per cento ovvero a settecentocinquanta metri cubi, ovvero alle sole nuove costruzioni di volumetria inferiore ai settecentocinquanta metri cubi (art. 1, primo comma). Manca fra l'altro una specifica considerazione della situazione dell'autore dell'illecito da sanare e persino dell'eventuale reiterazione di abusi edilizi da parte del medesimo autore rispetto a più costruzioni: ad un trattamento omogeneo, o comunque non sufficientemente differenziato, di situazioni che omogenee non sono conseguite, evidentemente, la violazione del principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione.

3. — Deve inoltre proporsi censura specifica della previsione contenuta nell'undicesimo comma dell'art. 1, che introduce, per le ipotesi di opere eseguite su aree sottoposte a vincolo, un'ipotesi di silenzio-assenso per il parere delle autorità preposte alla tutela del vincolo medesimo.

Va al riguardo rilevato che la disciplina delle aree soggette a vincoli rientra nella competenza normativa della ricorrente regione Valle d'Aosta, sia sotto il profilo specifico della tutela del paesaggio che sotto quello dell'urbanistica [di cui, rispettivamente, alle già richiamate lett. g) e g) dell'art. 2 dello statuto]. Posto dunque che ci si trova in una sfera di competenza regionale, essa è illegittimamente compressa dall'introduzione del silenzio-assenso. Infatti, di regola, al silenzio della p.a. non possono essere attribuite valenze particolari: soltanto una legge può attribuirgli per ipotesi specifiche il significato di un atto concludente, come l'approvazione od il rifiuto. E, dunque, in un ambito di competenza normativa primaria della regione, ad attribuire al silenzio della p.a. una siffatta valenza, non può che essere una legge regionale.

Sembra peraltro significativo ricordare come rispetto alla disciplina posta dall'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, codesta ecc.ma Corte abbia a suo tempo dichiarato l'illegittimità (per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione) della previsione dell'art. 12, terzo comma, del d.-l. 12 gennaio 1988, n. 2, che spostava la decorrenza del termine stabilito per il parere delle autorità preposte alla tutela del paesaggio, in quanto incideva sulle competenze normative ed amministrative delle regioni a statuto ordinario, fino a svuotarle in pratica di ogni contenuto (Corte costituzionale, 10 marzo 1988, n. 302, in Giur. cost., 1988, I, 1222).

Partendo da tali presupposti, a fortiori, deve ritenersi illegittima, nel senso denunziato, una disposizione quale quella in esame, che è chiamata ad incidere in maniera altrettanto, se non più profonda, sulla competenza primaria nella medesima materia che alla regione ricorrente è attribuita dal proprio statuto di autonomia speciale.

4. — L'art. 2, quarto e quinto comma del decreto-legge impugnato (che detta disposizioni sull'iscrizione in bilancio e sull'impiego delle somme versate dai richiedenti la concessione in sanatoria) si pone poi in contrasto con la competenza legislativa della regione in materia di finanze comunali, come affermata dall'art. 3, lett. f) dello statuto di autonomia speciale, e dalla relativa disciplina di attuazione, di cui all'art. 6 della legge 28 dicembre 1989, n. 431. E, comunque, deve lamentarsi la mancanza di qualsiasi coordinamento con la disciplina della finanza locale e la relativa normativa regionale.

In realtà la disciplina in questione ignora del tutto la posizione della regione: è sintomatico che il decimo ed ultimo comma dell'art. 2 del decreto impugnato preveda che i comuni riferiscano annualmente al Ministro dei lavori pubblici in ordine all'utilizzazione dei fondi derivanti dalla riscossione dei contributi di concessione di cui ai precedenti commi dello stesso articolo. Una tale disposizione appare in evidente contrasto, oltre che con l'art. 43 dello statuto (il quale attribuisce alla regione l'attività di controllo sulle amministrazioni comunali), con le già richiamate norme attributive di competenza alla regione in materia di finanza comunale, competenza che viene invasa; sembra significativo rilevare come non sia stato nemmeno previsto dalla disposizione in questione un obbligo in capo ai comuni di relazione di analogo contenuto anche verso la regione, e ciò anche rispetto a spese comunali per le quali vale il principio (affermato dall'art. 12, sesto comma, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante «Interventi correttivi di finanza pubblica») che esse debbano gravare non già sullo Stato, ma sulla regione.

5. — Appare inoltre illegittima l'attribuzione, di cui all'art. 3, primo comma, al Ministro dei lavori pubblici del potere di determinazione dei criteri di formazione e dei contenuti dei programmi di intervento per il rientro dall'abusivismo di necessità. Si tratta dell'attribuzione di un potere di contenuto normativo, che costituisce un'illegittima invasione della relativa sfera di competenza legislativa della regione ricorrente, come affermata dall'art. 2, lett. g) dello statuto, oltre che della sfera di competenza amministrativa della stessa regione, di cui al combinato disposto dello stesso art. 2, lett. g), nonché dell'art. 4, dello statuto di autonomia speciale.

E, d'altro canto, nello stesso ambito di lesione della competenza normativa regionale *ex art. 2, lett. g)* dello statuto della Valle d'Aosta si colloca anche il successivo secondo comma dello stesso art. 3, che fissa un termine trimestrale per l'individuazione delle zone maggiormente colpite dall'abusivismo, facendo così venir meno ogni residua competenza della regione ricorrente.

6. — Le competenze normative ed amministrative della ricorrente regione in materia di controllo degli atti dei comuni sono violate altresì, in maniera particolarmente incisiva, dal primo comma dell'art. 4 (rubricato «Commissari ad *acta*»).

Si tratta di una disposizione che viene a sovrapporsi ed a collidere, in materia di urbanistica, con quella di rango costituzionale dettata dall'art. 43 dello statuto di autonomia speciale della regione, che riserva alla regione medesima l'esercizio del «controllo sugli atti dei comuni ... nei modi e limiti stabiliti con legge regionale in armonia coi principi delle leggi dello Stato».

La previsione di commissari ad *acta*, la cui nomina è per di più rimessa al Ministro dei lavori pubblici, introduce una forma di controllo sostitutivo, che si pone come una deroga al principio generale e costituzionalmente garantito dell'autonomia degli enti locali. Da un lato, deve contestarsi che ricorrano i presupposti affinché una tale deroga possa essere adottata da una legge dello Stato, in una materia che è di competenza normativa regionale.

A fortiori deve contestarsi, rispetto ai comuni della Valle d'Aosta, la legittimità dell'attribuzione del controllo sostitutivo in questione ad un organo di vertice di un potere dello Stato, qual è il Ministro dei lavori pubblici, di fronte all'attribuzione statutaria della relativa competenza, per il territorio della regione ricorrente, ad organi regionali.

In effetti, la regione ha provveduto a disciplinare anche il controllo sostitutivo nell'ambito della regolamentazione dei controlli di cui all'art. 43 dello statuto, con la legge regionale 15 maggio 1978, n. 11, che, fra l'altro, per i casi di inerzia e ritardo degli enti soggetti a controllo (fra cui, appunto, i comuni), prevede l'invio presso l'ente medesimo di un delegato della commissione regionale di controllo sugli atti degli enti locali (organo collegiale regionale competente ad esercitare i controlli di legittimità e di merito).

7. — È altresì illegittima, in quanto destinata ad avere efficacia anche sul territorio della Valle, la previsione di stipula da parte del Ministro dei lavori pubblici di convenzione con il Ministero della difesa per avvalersi delle strutture tecnico-operative di quest'ultimo (art. 4, secondo comma del decreto impugnato). Nella norma in questione non è in alcun modo presa in considerazione la posizione della regione ricorrente, ancorché siano coinvolte competenze proprie della regione in materia di urbanistica.

In realtà, in quanto destinata ad avere efficacia anche sul territorio della Valle, il ricorso ad una convenzione di tale contenuto con il Ministero della difesa non può essere attribuita ad un'amministrazione dello Stato centrale da una legge statale. Occorre al riguardo rilevare che, trattandosi comunque di funzioni che rientrano nell'ambito delle competenze regionali, il ricorso alla fruizione di strutture statali (e quindi la stipula di eventuale convenzione), compete alla regione, secondo quanto del resto è espressamente previsto dall'art. 40 della legge n. 196 del 1978, che reca le norme di attuazione dello statuto.

8. — Il decreto-legge impugnato, all'art. 7, viene ad incidere illegittimamente anche sulle competenze normative regionali in materia di lavori pubblici di interesse regionale, di cui all'art. 2, lett. *f)* dello statuto, e sulla correlata competenza amministrativa regionale di cui all'art. 3.

Infatti, all'art. 7 detta disposizioni per la definizione del contenzioso in materia di opere pubbliche. In particolare, con il nono comma di tale articolo prevede che «le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, secondo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 ... possono chiedere al Ministro dei lavori pubblici l'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo» (relative alla ripresa dell'esecuzione di opere «che per qualunque motivo risultino sospese»).

I criteri per l'adozione di tali provvedimenti sono dettati dal secondo comma dello stesso art. 7, e consistono in una valutazione discrezionale in ordine al perdurare dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e alla congruità degli aspetti economici dell'affidamento. Si rileva che, in base alla menzionata previsione, ove la valutazione abbia ad oggetto opere pubbliche la cui realizzazione rientra nelle competenze regionali, la regione viene assoggettata ad un controllo del Ministro, lì dove dovrebbe essere affermata la competenza esclusiva della regione in proposito; la

disposizione appare illegittima, quanto meno nei limiti in cui sulla valutazione in questione non sia riconosciuta la competenza regionale, e la commissione chiamata ad esprimersi su di essa non sia di nomina regionale, sia pure con una composizione che rispetti nelle loro linee direttive i criteri seguiti dalla norma in questione.

Anche a volere in ipotesi ammettere la legittimità dell'intervento normativo statale sull'aspetto specifico, che pur rientra nell'ambito della materia di competenza regionale, è certamente illegittimo l'assoggettamento dell'azione amministrativa regionale di applicazione di tale normativa ad un'autorizzazione ministeriale che limita e condiziona l'attività della regione. Fra l'altro è da ricordare che per le regioni a statuto speciale va escluso in generale l'assoggettamento alla funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato, pur ammessa per le regioni a statuto ordinario.

9. — Le competenze normative regionali in materia urbanistica sono state violate dal decreto legge impugnato anche con l'art. 8, che, sotto la rubrica «Modifica alle norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia», al secondo comma, modifica ed integra l'art. 4, terzo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (recante «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizia»), disponendo che l'ordine del sindaco di sospensione dei lavori di cui sia «stata constatata dai competenti uffici comunali, l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità di cui al primo comma» (cioè norme di legge e di regolamento, prescrizioni degli strumenti urbanistici e modalità di esecuzione fissate dalla concessione o dall'autorizzazione, che non integrino alcuna delle violazioni indicate dal secondo comma dello stesso art. 4), sia assoggettato ad un termine di decadenza di sessanta giorni, senza disporre alcuna ulteriore conseguenza al pur constatato illecito del privato e dunque attribuendo prevalenza all'interesse di quest'ultimo rispetto a quello della tutela dei valori urbanistici.

10. D'altra parte, il provvedimento impugnato incide profondamente sulla stessa struttura del procedimento amministrativo di concessione edilizia, venendo a modificare (in senso ampiamente estensivo) la posizione soggettiva dell'interessato che (in base a quanto previsto dall'art. 9 del provvedimento impugnato) si trova non più vincolata ad un atto con margini di discrezionalità per la p.a.: infatti, il quarto comma di tale articolo introduce una novella dell'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, come convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, che dà ingresso al silenzio-assenso in materia di concessione edilizia (primo comma dell'art. 4 del d.-l. n. 3938/1993 come modificato dal provvedimento impugnato), sulla base di una semplice relazione a firma del progettista che asseveri la conformità degli interventi da realizzare alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie» (secondo comma dell'art. 4 del d.-l. n. 3938/1993 come modificato dal provvedimento impugnato).

Quand'anche possa eventualmente considerarsi accettabile la finalità del rafforzamento della posizione del privato di fronte all'autorità amministrativa, deve rilevarsi che la previsione di un automatismo, quale quello disegnato dalla norma in esame, nella formazione del silenzio-assenso impone un gravissimo sacrificio dei valori urbanistici ed anche paesaggistici, questi ultimi anch'essi oggetto di esplicita tutela nella Carta costituzionale, collocata anzi, con l'art. 9, secondo comma, nell'ambito dei «Principi fondamentali», e rimessa dallo Statuto di autonomia speciale fra le attribuzioni normative ex art. 2 [ai sensi della lettera q)] della regione ricorrente ha proprio la tutela del paesaggio. Tenuto conto di siffatta sua specifica competenza, deve riconoscersi alla Valle l'interesse a dolersi del disattendimento da parte del Potere centrale (*rectius*: del sovvertimento) dei principi dettati per l'intero Stato apparato dalla direttiva contenuta nell'art. 9 della Costituzione (in tali termini inquadrata da codesta ecc.ma Corte con la decisione 11 luglio 1989, n. 391), per quanto destinata ad incidere sul suo territorio.

Si chiede pertanto: piaccia all'ecc.ma Corte dichiarare costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 9, 77, 97 e 116 della Costituzione, nonché per violazione dello Statuto di autonomia speciale della Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, ed in particolare dei suoi artt. 2, 3, 4 e 43, il decreto-legge 23 settembre 1994, n. 551, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, parte I, n. 226, del 27 settembre 1994), recante «Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata», ed in particolare i suoi artt. 1, 2, 3, 4, 7, 8 e 9, con ogni provvedimento consequenziale.

Roma, addì 25 ottobre 1994

Avv. prof. Gustavo ROMANELLI

n. 77

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 1994
(della regione Toscana)

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione: a) di programmi di intervento comunali per il rientro dell'abusivismo di necessità i cui criteri di formazione ed i contenuti sono riservati al Ministro dei lavori pubblici; b) dell'attribuzione al Ministro dei lavori pubblici di eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta*; c) della possibilità di sanatoria retroattiva delle nullità di concessioni edilizie dichiarate con sentenze passate in giudicato se non siano avvenute trascrizioni a favore di terzi; d) dell'obbligo delle pubbliche amministrazioni di esaminare entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.-l. i casi relativi alle procedure di affidamento e di esecuzione delle opere pubbliche che, non rientrando nelle ipotesi previste dall'art. 6 del d.-l. stesso, possono essere riavviate con provvedimento amministrativo; e) dell'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso per le concessioni edilizie in caso di mancata comunicazione del diniego entro novanta giorni; f) dell'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in materia di responsabilità per danni del sindaco e del responsabile del provvedimento in illegittimo diniego di concessioni edilizie - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica e dei principi di leale collaborazione, di tutela del paesaggio e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 392 e 393 del 1992 - Istanza di sospensione.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 551, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9).

(Cost., artt. 3, 24, 97, 117, 118 e 119).

Ricorso per la regione Toscana, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, rappresentato e difeso per mandato a margine del presente atto dall'avv. Alberto Predieri e presso il suo studio elettivamente domiciliato in Roma, via G. Carducci n. 4, in forza di deliberazione giunta regionale n. 10014 del 17 ottobre 1994, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per l'annullamento previa sospensione del decreto-legge 27 settembre 1994, n. 551 «Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata».

1. — L'architettura del decreto-legge (che reitera, con modificazioni, il d.-l. n. 468/1994, non convertito) ricalca quella della legge n. 47/1985. Si tratta, cioè, di un testo normativo contenente un condono per gli illeciti in materia urbanistica e una riforma di parti essenziali della regolazione urbanistica, con profonde innovazioni, profondissime in questo caso, più che nel precedente, rispetto alla disciplina vigente.

Le differenze fra i due atti sono significative. Mentre nella legge n. 47/1985 venivano rispettate le competenze regionali. Veniva inoltre correttamente usato lo strumento della legge, il quale è indispensabile quando debba essere regolata materia che appartenga alla competenza legislativa regionale che può essere esercitata nei limiti dei principi posti da leggi dello Stato, nel caso sottoposto al giudizio della Corte lo strumento è quello illegittimo del decreto-legge, provvedimento provvisorio, che ontologicamente non può porre principi. Veniva rispettata la riserva posta dalla costituzione definendo la legge come di principio (per la parte in cui lo era) art. 1 previa discussione parlamentare. Nel caso attuale è scomparso ogni riferimento (così come ogni discussione). Principio è nozione (impiegata nell'art. 117 della Costituzione) contrapposta a provvedimento (impiegata nell'art. 77 della Costituzione), con una serie di implicazioni già sottolineate dalla dottrina (per tutti ricordiamo l'autorevole presa di posizione di Paladin, in G. Branca, commentario della costituzione, la formazione delle leggi, vol. II, 69), tanto per quanto riguarda la generalità quanto per ciò che attiene alla proiezione diacronica. I principi hanno «carattere fondamentale e si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico», come la Corte ha ritenuto a partire dalla sentenza n. 6/1956, in Giur. cost., 1956, 586.

Questa formulazione comporta che configurare un principio momentaneo contingente che viene assunto provvisoriamente (salvo a prolungarne gli effetti con indebite reiterazioni), sia una contraddizione irragionevole. Se i principi vanno desunti da un tessuto, l'inopportunità funzionale di un rabberciamento provvisorio di un tessuto è, di per sé, tale da escludere l'uso di uno strumento incongruo quale il decreto-legge.

Che, comunque, è da proscrivere per le ragioni testuali e strutturali delle quali parleremo qui di seguito. L'irragionevolezza è lo strumento che veicola una lesione del sistema posto dall'art. 117.

Essa è, di per sé sussistente (è bene precisarlo) quand'anche non fosse stato usato lo strumento del decreto-legge, come verrà detto più avanti, dimostrando l'irragionevolezza delle nuove disposizioni in relazione al loro specifico contenuto.

Le ragioni per cui la costituzione vuole la legge (cioè rappresentanza di punti di vista e degli interessi, discussione, ponderazione, tutela delle minoranze) non hanno bisogno di lunghi commenti. Sono ragioni e finalità tutte frustrate dal ricorso ad uno strumento che non risponde alle finalità della riserva posta dalla costituzione, anzi è utilizzato per raggiungere indebitamente obiettivi in contrasto con l'ordinamento costituzionale. L'indebito è aggravato dalla reiterazione, contro cui le proteste più autorevoli sono continue, ma inefficaci, se non vi sarà un rimedio posto dalla Corte alla quale da anni il problema è stato posto e che ha pronunciato una significativa decisione 10 maggio 1988, n. 203, in causa promossa dalla stessa regione ricorrente, alla quale ci riportiamo. L'uso indebito di uno strumento voluto per altri fini configura una peculiare forma di irragionevolezza che consiste in una consequenzialità perversa, vale a dire nel rifiutare lo strumento costituzionale e nello scegliere lo strumento, uno strumento a doppio titolo illegittimo (come verrà detto fra poco), che si manifesta singolarmente efficiente per raggiungere un fine contrario a quello della norma costituzionale e per rovesciare equilibri da essa voluti.

Obbiettare che nel caso in questione il decreto ha forza di legge e quindi non può esservi diversità fra i suoi effetti e quelli di legge, non supera la considerazione per cui non basta una norma di legge, ma occorre una norma di principio posta dalla legge o da essa desumibile. Può essere significativo notare che la Corte, nella sentenza n. 100/1980, ha escluso che un d.P.R. potesse avere titolo per abrogare o contraddire una fonte locale in materia regionale non essendo neanche dotato di forza di legge. Il che vuol dire — proseguendo l'*iter* del ragionamento — che, se anche un atto fosse dotato di forza di legge, questa attribuzione non avrebbe di per sé titolo sufficiente per porre quelle statuizioni di principio che solo una legge può fare. Non a caso in gran parte delle letture del testo costituzionale la conversione del decreto-legge viene vista come novazione, per cui ad una fonte ne viene sostituita un'altra con cui viene esercitata la funzione legislativa. Nel caso in cui si tratti di principi, la legge sola è abilitata per porre norme costituzionalmente valide. Una fonte sostitutiva abilitata per provvedimenti, non per principi, è contro il sistema. Il decreto-legge non ha titolo per alterare l'ordine dei principi fondamentali della materia.

Orbene è di tutta evidenza che quanto meno per la parte che attiene il condono non vi è nessuna norma di principio, vi è al contrario un provvedimento che non necessita di atti di attuazione (tanto meno legislativi) ma solo di atti di applicazione pura e semplice.

Per quanto riguarda gli altri aspetti del decreto-legge di cui discutiamo, privo dei requisiti costituzionali (su questo tema di è già espresso il Parlamento), esso è irragionevole, perché non vi è assoluta urgenza di cambiare principi, tanto meno in una materia in cui le oscillazioni sono frequenti.

2. — Se per avventura le necessità e l'urgenza vi fossero, andrebbe data una motivazione del perché è stato adottato quel contenuto e non un altro, ovvero una motivazione adeguata del nesso che intercorre, secondo il governo decretatore, fra il rilancio dell'economia e la modificazione dei principi fondamentali della normazione. Nel nostro caso tale motivazione manca del tutto. Pare superfluo insistere nel dire che in questo caso, trattandosi di decreto-legge, la costituzione esige la motivazione dell'atto normativo, la cui mancanza incontestabile fa apparire a prima vista l'illegittimità. È palese che è illegittimo l'affastellamento di frasi come «rilancio delle attività economiche», «ripresa delle attività imprenditoriali», «incremento della occupazione» (che al più possono riguardare il futuro non il passato), nonché «semplificazione dei procedimenti», che da anni viene predicata ma di cui vi è scarsa traccia.

La dottrina ha riconosciuto la sindacabilità della motivazione del decreto-legge, specie sotto il profilo (e i limiti) di un giudizio di ragionevolezza (Zagrebelsky, Manuale di diritto costituzionale, I, Torino, 1987, p. 178; Raveraira, Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge, Giur. cost., 1982, 1433 ss., p. 1461); aggiungendo che «il sindacato teleologico di ragionevolezza dovrebbe estendersi anche a giudicare i profili della congruità e della pertinenza delle disposizioni rispetto al fine, determinato dal Governo» (*ivi*, p. 1463; nonché Lavagna, ragionevolezza e legittimità costituzionale, studi Esposito, Padova, 1972, 1579 ss.; in generale Sorrentino, La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi, dir. e soc., 1974, 526).

È bene sottolineare che il profilo che sottoponiamo all'esame della Corte non è qui (soltanto) quello della mancanza del presupposto e della correlativa asserzione non veritiera sulla necessità e sull'urgenza, ma quello della mancanza, nella motivazione, non già dell'indicazione dei presupposti di necessità e di urgenza, ma di individuazione dei fini che il governo si pone. Dato per ammesso che la necessità e l'urgenza vi siano, ciò non va fare un passo avanti al diverso problema se l'uso del potere normativo sia stato motivato in modo ragionevole e coerente.

Nel nostro caso, questa motivazione del contenuto del decreto-legge delle scelte è inesistente e, se esiste, insincera. Se c'è una spiegazione del provvedimento di fronte all'opinione pubblica, è la conclamata necessità per l'erario di far soldi. Di essa ha esplicitamente parlato il Ministro proponente in interviste ai quotidiani, in cui è stato detto testualmente «che il Ministro del tesoro batteva cassa e le sue esigenze non potevano essere ignorate e così gli sono state assicurate entrate per 5-6 mila miliardi». Se questa è la vera motivazione, nel decreto non ve ne è traccia. Dei fini si parla nelle interviste, non nella motivazione. La violazione delle regole del principio di trasparenza, come tale, costituisce un indicatore rilevante dell'irragionevolezza e dell'incoerenza che resta tale anche domani, nell'eventualità di una conversione in legge, la quale non può sanare il vizio del decreto-legge. Infatti l'enunciato basato sul falso supposto è stato inserito nel testo dell'atto normativo, incorporato in esso, fa parte del suo enunciato. La legge di conversione converte l'intero decreto, che viene allegato nella sua interezza, non distinguendo fra articolato, dispositivo e parte motiva.

La legge è costituita, dunque, dal decreto-legge e dall'atto legislativo di conversione. Il decreto diventa parte integrante nella sua totalità, motivazione compresa. Di questa motivazione della legge e può essere sindacata la coerenza, la fondatezza, la ragionevolezza in relazione a qualsiasi sua parte, anche quella motiva: cosicché la irragionevolezza della motivazione è rilevante non solo oggi, ma anche rispetto alla futura ed eventuale legge di conversione, che nascerebbe incorporando i vizi di incoerenza e di irragionevolezza.

L'irragionevolezza del fine appalesata dalla inconsistenza della motivazione, porta ad escludere che esso sia un parametro adeguato delle singole disposizioni legislative (Corte costituzionale, 27 marzo 1992, n. 133, Giur. cost., 1992, 1113 e Corte costituzionale, 24 giugno 1992, n. 301) e a dimostrare che l'apprezzamento dei fini è inficiato da criteri illogici, arbitrari e contraddittori (sentenza n. 14/1964), quali sono quelli che nascono da una motivazione non veritiera, arbitraria, contraddittoria che assume come fini non già quelli reali, pretermessi e negati, ma quelli individuati in contraddizione con la realtà.

Dobbiamo aggiungere ancora che se la Corte più di una volta ha ritenuto l'esistenza della irragionevolezza desumendola da elementi extratestuali, dai lavori preparatori (cfr., per tutte, sent. Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42, in Giur. cost., 1980, 287; sent. Corte costituzionale, 7 luglio 1980, n. 107, in Giur. cost., 1980, 1001; sent. Corte costituzionale, 30 luglio 1980, n. 133, in Giur. cost., 1980, 1132; sent. Corte costituzionale, 20 maggio 1982, n. 96, in Giur. cost., 1982, 957; sent. Corte costituzionale, 17 novembre 1982, n. 188, in Giur. cost., 1982, 2041; sent. Corte costituzionale, 24 novembre 1982, n. 198, in Giur. cost., 1982, 2114; sent. Corte costituzionale, 9 dicembre 1982, in Giur. cost., 1982, 2177; ord. Corte costituzionale, 29 dicembre 1982, n. 251, in Giur. cost., 1982, 2375; sent. Corte costituzionale, 18 luglio 1984, n. 223, in Giur. cost., 1984, 1551), alle circolari ministeriali (sent. Corte costituzionale 28 luglio 1976, n. 194, in Giur. cost., 1976, 1207), a maggior ragione gli elementi testuali (come è nel nostro caso la motivazione palesemente inconsistente) debbono essere presi in considerazione.

3. — Va sottolineato anche un altro profilo dell'illegittimità dello strumento usato impiegando un atto governativo laddove la costituzione esige una legge cornice o quadro, che consiste nella violazione dell'art. 79. È indubbio che l'illegittimo decreto n. 551/1994 introduce una sanatoria che opera nell'area dei reati come in quella degli illeciti amministrativi uniti in modo inestricabile dal decreto, che produce i suoi effetti in un'area ove esiste una riserva di legge a maggioranza aggravata posta dall'art. 79 della Costituzione.

Alla violazione della riserva di legge quadro viene aggiunta la violazione di legge rinforzata, l'una e l'altra sostituite da un atto governativo, che estromette il parlamento o, comunque, non rispetta le regole di maggioranza qualificate.

4. — Le pesanti modificazioni all'ordinamento di settore vigente, e cioè al complesso principi generali statali-normazione regionale, violano le competenze garantite alle regioni dall'art. 117, con riferimento al rovesciamento di principi posti da una lunga tradizione normativa, che ha posto un assetto della regolazione la cui coerenza è stata riconosciuta dalla Corte corrispondente ad esigenze di buon andamento e di corretto impiego delle potestà e delle disponibilità finanziarie, violando l'art. 117, in correlazione con gli artt. 97 e 3.

Scendendo ad esaminare i singoli articoli, va detto anzitutto che nel capo I relativo al condono viene prevista una riapertura ed una estensione del condono edilizio a tutti gli immobili costituiti abusivamente sino al 31 dicembre 1993. Viene disposta per legge una concessione in sanatoria a coloro che abbiano corrisposto l'oblazione; la sanatoria, conseguenza dovuta dell'oblazione, estingue i reati contravvenzionali e la caducazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e non, con un congegno di autodenuncia al comune, richiesta di concessione e autotassazione dell'oblazione.

La disposizione non concerne solo i soggetti che abbiano eseguito opere abusive tra la data di ultimazione prevista dalla legge n. 47/1985 (1° ottobre 1983) e il nuovo termine posto dalla legge. Ma anche coloro che non avevano ritenuto di usufruire del precedente condono, ed erano pertanto soggetti alle sanzioni previste dall'art. 40, primo comma. Cosicché, per gli uni e per gli altri, l'effetto è la sottrazione all'assoggettamento alle sanzioni previste dal capo I della legge n. 47/1985.

Tutte le sanzioni vengono caducate o private di effetti, in forza di una legge che non pone un principio per la normazione regionale, ma si limita a sottrarre puramente e semplicemente i poteri regionali su tutta un'area alla normazione medesima, sostituendo alle norme sulle sanzioni amministrative, alla loro irrogazione, alla loro misura, una norma che impone di non irrogare sanzioni e di non richiedere né riscuotere sanzioni pecuniarie. Le regioni vengono private di poteri, di doveri, di risorse politiche.

Nel caso di specie, è indubbio che la disciplina delle sanzioni attinenti alla materia urbanistica, trasferita alle regioni ex art. 117 della Costituzione, debba essere (e sia effettivamente) di competenza delle stesse.

Lo dice esplicitamente, del resto, l'art. 1 della legge n. 47/1985 (che affida alle regioni la funzione di emanare norme «in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia e di sanzioni amministrative»).

È vero che la regolazione regionale delle sanzioni deve avvenire «nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore nazionale» (sent. n. 123/1992). Ma ciò che si è verificato per effetto del decreto-legge impugnato non è una indicazione di principi, all'interno della quale viene preordinato lo spazio per l'operatività del potere-dovere sanzionatorio regionale. Non c'è nessuna indicazione di principi nel decreto-legge. Esso oltre che essere, come abbiamo detto, strumento intrinsecamente inidoneo a porre principi, nel caso singolo, nelle sue disposizioni concrete, non li pone affatto. C'è invece, puramente e semplicemente, la sostanziale e protratta sottrazione dell'esercizio del potere sanzionatorio in materia di loro competenza alle regioni, con la previsione di un condono che, da misura eccezionale (tale qualificata nella relazione illustrativa alla legge n. 47 e dalla stessa Corte nella sentenza n. 369/1988), diviene invece la regola per tutti i comportamenti abusivi anche successivi al 1983 (che consentirà facili estrapolazioni sul futuro an, con inevitabili ripetizioni, tollerando, al più, un'incertezza sul quando, sul momento in cui il nuovo colpo di spugna verrà elargito a chi ha saputo attendere).

Secondo il decreto, la regione non può più legiferare in nessun modo, non può introdurre sanzioni meno severe o più severe: non può esercitare i suoi poteri di indirizzo. Tutto ciò le viene sottratto e preso dallo Stato, annullando gli effetti degli atti regionali (ad esempio rendendo oggetto di condono le opere eseguite con licenza, concessione od autorizzazione che sia stata annullata, sia decaduta o comunque divenuta inefficace, ovvero per le quali sia in corso procedimento per annullamento o decadenza).

Dire che in astratto le regioni restano titolari del potere sanzionatorio quando in concreto si reitera la facoltà di sottrarsi con il pagamento di una oblazione il cui gettito spetta invece all'erario (ex art. 1, settimo comma, del d.-l., e art. 1, sesto comma, del d.-l. n. 468/1994), significa negare e contraddire nella sostanza l'osservanza sia degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, sia del principio di leale cooperazione che la Corte ha sottolineato più volte come regola etica e giuridica di comportamento dello Stato e delle regioni in ogni attività — compresa quella legislativa — in cui interferiscono competenze statali e regionali; anche per questo punto di riportiamo alla ricordata sentenza n. 302/1988.

5. — Oltre che nel capo II relativo alla regolazione urbanistica, anche nel capo I relativo al condono vengono inserite altre norme che violano le competenze regionali. L'art. 3 prevede che i comuni individuino le zone maggiormente interessate dall'abusivismo, ai fini della realizzazione di programmi di intervento. Si tratta di atti di incerta collocazione, che paiono istituire un nuovo tipo di strumenti urbanistici. Non si tratta, infatti, semplici programmi di spesa di opere pubbliche, limitati a stanziamenti di somme per realizzare progetti già localizzati. Comunque, in entrambi i casi, sia sotto il profilo dell'urbanistica, sia sotto quello dei lavori pubblici, si tratta di competenze previste negli artt. 117 e 118 della Costituzione. Se questi programmi determinassero (come sembra)

le modificazioni di precedenti previsioni urbanistiche, costituirebbero una «causa di alterazione del quadro dei rapporti tra competenze attribuite alle regioni ed agli enti locali nel vigente sistema di programmazione urbanistica, nelle sue articolazioni territoriali e di settore», per usare le parole della sentenza n. 393/1992. La quale proseguiva rilevando «chiara l'irrazionalità ed il contrasto della normativa che la produce con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione».

L'enunciato del decreto n. 551/1994 è incerto e confuso. Non si sa da chi vengano approvati questi programmi, con quali effetti e con quali scopi. Il decreto nell'art. 3, secondo comma, dice che «entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dei lavori pubblici determina, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed i comuni interessati, i criteri di formazione e i contenuti dei programmi di intervento, nonché le modalità di concessione dei finanziamenti». Il terzo e il quarto comma aggiungono che «per la realizzazione dei programmi di cui al secondo comma si provvede utilizzando le somme, eccedenti gli importi di lire 2.550 miliardi per il 1994 e di lire 5.915 miliardi per il 1995, relative agli introiti derivanti dall'art. 1.

Le somme di cui al terzo comma, versate all'entrata dello Stato, sono riassegnate, con decreto del Ministro del tesoro, ad appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'anno 1994 e corrispondenti capitoli per gli anni successivi».

Tutta la materia viene sottratta all'attività normativa e amministrativa delle regioni, violando gli artt. 117 e 118 con una normazione irragionevole, basata sull'ignorare completamente la competenza regionale (alla quale viene riservato un ruolo marginale, neppure di parere, ma di un semplice «sentito», all'interno della conferenza Stato-regioni) attribuendo al Ministro un potere normativo di attuazione della legge e in realtà di determinazione e conformazione di una scatola vuota di cui viene solo indicato il nome.

Si tratta di un potere illegittimo che è non configurabile in materie trasferite alle regioni. L'illegittimità denunciata si aggiunge a quella della incoerenza della normativa, che istituisce un programma senza dire che cosa intenda programmare, se opere o insediamenti, sapendo solo che entro tre mesi il Ministro farà conoscere il contenuto e le modalità per erogare i finanziamenti che egli darà, in materia di competenza regionale e quindi con ulteriore violazione dell'art. 119 sia sotto il profilo della spesa sia sotto quello dell'entrata.

La statuizione dell'art. 3, quarto comma, prevede un impiego degli introiti derivanti dalle domande di condono affidato all'arbitrio del Ministro.

Il quale, in violazione del principio di legalità, determina esso stesso con suo decreto a che cosa debbano essere volti i programmi, che, sempre a suo arbitrio, finanzia: con nuova totale esclusione delle regioni e con un rovesciamento delle norme finanziarie connesse alle leggi come la n. 457/1978, poste dalle leggi regionali in attuazione di una legislazione concorrente coerente.

6. — Lo stesso filo conduttore di sottrazione di competenze istituzionali regge l'enunciato dell'art. 4, anch'esso esempio di confusione. Nel primo comma, l'articolo prevede che «in caso di inadempienze» (quali e da chi commesse il testo non dice; se dovessimo pensare a previsioni sulla materia intera avremmo evidenti sovrapposizioni e interferenze) venga nominato dal Ministro un commissario *ad acta* per l'adozione di provvedimenti di competenza del sindaco. Anche in questo caso viene invasa in modo grossolano un'area di competenza della regione che ha, e deve avere, funzioni di controllo e sostitutive, sia per la regolazione delle competenze, come è stata effettuata dal d.P.R. n. 616, sia per la coerenza del sistema di regolazione della materia urbanistica, con la posizione che la regione in essa deve avere agli effetti della vigilanza, del controllo e delle repressioni.

La lesione delle competenze regionali è aggravata dalla previsione dell'art. 5, che prevede lo scioglimento del consiglio comunale nel caso in cui «gli enti territoriali siano sprovvisti dei relativi strumenti urbanistici generali e non adottino tali strumenti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi».

In tal caso, applicandosi il disposto dell'art. 39 della legge n. 142/1990, l'adozione dello strumento urbanistico è di competenza di un soggetto nominato da organi statali, completamente al di fuori del sistema delle autonomie regioni-enti locali, delle leggi che regolano la materia, delle decisioni della Corte.

7. — L'art. 5, terzo comma, del decreto-legge impugnato introduce il silenzio-assenso come modo normale di approvazione del piano regolatore da parte della regione una volta decorsi centottanta giorni dalla trasmissione del piano adottato.

Viene in tal modo depotenziato e svilito a mero certificato di controllo, rilasciabile anche nella forma del silenzio-assenso, il contributo regionale all'attività di formazione degli strumenti urbanistici, e in particolare del piano regolatore generale: e ciò malgrado il diritto vivente abbia da tempo e lungamente insistito con una lunga serie di autorevoli sentenze sul fatto che «nel procedimento di formazione del piano regolatore (o di altro strumento di pianificazione urbanistica a carattere generale) l'ambito di attività di competenza della regione non si esaurisce nell'assolvimento di funzioni di mero controllo circa il corretto svolgimento dell'attività di pianificazione da parte del comune, ma comporta invece l'esercizio di potestà primaria di pianificazione e programmazione che si attua anche attraverso l'esercizio di poteri di modifica d'ufficio» (T.A.R. Lazio, sez. II, 19 settembre 1992, n. 1852, T.A.R., 1992, I, 3815), giungendo a qualificare il piano regolatore generale come atto complesso a complessità ineguale (cfr. cons. Stato, sez. IV, 1º giugno 1989, n. 356, foro amm., 1989, 1691; cass., 11 novembre 1977, n. 5874, giust. civ., 1977, I, 1811; cass. sez. un., 7 marzo 1968, n. 129, giust. civ., 1968, I, 1464; cons. Stato, sez. IV, 16 dicembre 1980, n. 1209, giur. it., 1980, III, I, 52; id., 22 ottobre 1974 n. 668, foro amm., 1974, I, 2, 1072; id., sez. V, 19 ottobre 1973, n. 700, cons. Stato, 1973, I, 1347; cons. Stato, sez. IV, 27 ottobre 1965, n. 654, giur. it., 1966, III, 185; cons. Stato, sez. IV, 16 maggio 1962, n. 353, cons. Stato, 1962, I, 879; id., 1º febbraio 1961, n. 60, giur. it., 1962, III, 157).

Dalla natura di atto complesso discende la necessità che esso formi oggetto «di una autonoma valutazione da parte di ciascuno dei diversi soggetti chiamati dall'ordinamento a porlo in essere, sulla base di un diretto e approfondito esame, pur esso autonomo, della situazione dei luoghi» (cons. Stato, sez. IV, 27 settembre 1961, n. 427, foro amm., 1961, I, 1369); e discende pure — come stabilisce la legislazione urbanistica sin qui vigente — che la regione può apportare al piano adottato modifiche d'ufficio in cui «sovrappone definitivamente la propria volontà a quella del comune» (cons. Stato, sez. IV, 14 ottobre 1992, n. 879, foro it., 1993, III, 271).

Questo carattere essenziale della partecipazione regionale al procedimento di pianificazione viene totalmente disatteso dalla modifica introdotta con l'art. 5, terzo comma, del decreto-legge; e viene in tal modo vanificato e annullato un aspetto determinante dell'esercizio regionale del potere-dovere di pianificazione del territorio, che è a sua volta elemento determinante delle funzioni in materia urbanistica trasferite alle regioni ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

8. — L'art. 6 del d.-l. viola un principio che universalmente veniva considerato fermo, il rispetto del giudicato e del limite dei rapporti esauriti, con un'invasione delle competenze regionali. Infatti la statuizione interferisce con le funzioni amministrative della regione. Ad esempio, gli atti di annullamento di concessioni edilizie che fossero stati effettuati dalla regione sulla base di una sentenza passata in giudicato che avesse accertato la nullità di un trasferimento di immobili a norma dell'art. 17 e dell'art. 40, della legge n. 47/1985 con correlativo successivo annullamento regionale della concessione rilasciata ad un proprietario che tale non era in violazione dell'art. 4, della legge n. 10/1977, verrebbero travolti dall'eversiva statuizione dell'art. 6.

A parte l'esempio, in cui appare evidente il sovvertimento di un principio dell'ordinamento che è, per usare la definizione altra volta data dalla Corte, principio di civiltà giuridica, si ha lesione dell'affidamento nell'esercizio dei propri poteri che compete ai soggetti costituzionali, con una violazione delle norme degli artt. 3, 97, 117, 118 della Costituzione, nonché dell'art. 24 inteso con riferimento alle garanzie che l'ordinamento deve apprestare per la tutela giurisdizionale a livello generale, non solo con riferimento alle singole situazioni soggettive.

9. — Nell'art. 7, decimo comma, viene previsto che «le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, secondo comma, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, provvedono, per quanto di loro competenza, ad esaminare, entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i casi relativi alle procedure di affidamento e di esecuzione delle opere pubbliche che, pur rientrando nelle ipotesi di cui al presente articolo, possono essere riavviate con provvedimento amministrativo sulla base dei principi indicati nel presente articolo, anche su istanza delle imprese interessate».

A differenza che nel testo del corrispondente art. 6, undicesimo comma, del d.-l. n. 468/1994, in cui poteva esserci il dubbio che tra le pubbliche amministrazioni menzionate non vi fossero le regioni, il rinvio all'art. 1, secondo comma, del d.lgs. n. 29/1993 rende inequivocabile la natura del riferimento come comprensivo anche delle regioni.

Ne segue che viene posta in essere una normazione incoerente, confusa e irragionevole che pretenderebbe di avere effetti immediatamente operativi anche per le regioni e per le amministrazioni che hanno funzioni relative ad opere pubbliche di competenza regionale ex art. 117 della Costituzione, con invasione della sfera regionale, sottrazione della competenza normativa, una delegificazione che sottrae alle leggi regionali un'area che viene affidata al provvedimento amministrativo, con violazione del principio di legalità e degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

10. — L'art. 8 è del pari illegittimo, nella misura in cui contiene irragionevoli disposizioni di dettaglio, anzi di estremo dettaglio (e valga, a titolo meramente esemplificativo, indicare l'ottavo comma dell'art. 8, che interviene dettando regole in materia di «corti urbane, purché di pertinenza del fabbricato originario»), che pretendono di imporsi alle regioni in materia trasferita nella quale lo Stato ha esclusivamente il potere di porre norme di principio.

La norma è ulteriore dimostrazione della irragionevolezza dell'intera architettura e del contenuto normativo del decreto impugnato.

11. — L'art. 9 rovescia la logica posta dall'art. 4 della legge n. 493/1993.

Questo aveva escluso completamente il silenzio-accoglimento nella submateria della concessione edilizia, dopo un periodo di estensione transitoria disposta dalla legge n. 94/1982. Quest'ultima, però, si riferiva al silenzio accoglimento nei casi in cui la concessione fosse atto dovuto per l'esecuzione di uno strumento urbanistico direttamente operativo. Con l'illegittimo d.l. n. 551/1994 il metodo del silenzio-assenso viene esteso ad ogni e qualsiasi caso.

Chiunque può presentare una domanda di concessione e, decorso il termine indicato, è abilitato a costruire in forza della regola del silenzio-assenso posta dall'art. 4, primo comma, del nuovo testo della legge n. 493/1993 riscritto dal terzo comma dell'art. 9 del d.l. n. 551/1994. La prova del titolo all'edificazione è data dalla copia dell'istanza presentata da cui risulti la data del deposito.

Anche se la domanda di concessione non fosse conforme al piano regolatore oppure se un piano valido ed efficace mancasse, oppure se il piano richiedesse una ponderazione e la concessione fosse tutt'altro che atto dovuto (come è nella normalità dei casi), il silenzio-assenso opera sempre.

In questa incoerente ed irragionevole sostituzione, è profonda la diversità con il metodo della legge n. 94/1982. Esso prevedeva il silenzio-accoglimento nei casi di «interventi da attuare su aree dotate di strumenti urbanistici attuativi vigenti ed approvati non anteriormente all'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765, nonché quando la concessione o autorizzazione è atto dovuto in forza degli strumenti urbanistici vigenti e approvati non anteriormente alla predetta data». Altro è superare una impasse dovuta ad una inattività dell'amministrazione in un caso particolare (che può essere ragionevole perché utile metodo per aumentare l'efficienza), altro elevare il silenzio-assenso a regola normale, arrivando ad una normativa per cui ben si può parlare di incostituzionalità per abuso di silenzio-assenso.

Con l'illegittimo decreto-legge, il meccanismo consente la costruzione immediata, decorso il termine, con un congegno che depotenzia tanto il momento della ponderazione quanto quello del controllo. La legislazione urbanistica, per lunga e consolidata tradizione, è fondata sulla esistenza di una fase di predisposizione di previsioni vincolanti con i piani e su un'altra di attuazione attraverso il rilascio di concessioni o di autorizzazioni. Queste debbono essere conformi al piano e, se discrezionali, debbono essere ponderate al momento del rilascio. Invero se in taluni casi la concessione può essere configurata, in relazione alle singole concrete previsioni di quel determinato piano, come atto dovuto, in altri casi è discrezionale; è sempre subordinata ad accertamento di fatto a norma dell'art. 31, quinto comma, legge urb., ad esempio con conseguenti illegittimità di una concessione di costruzione «in zona non servita, o insufficientemente servita, da opere di urbanizzazione primaria» (cons. Stato, sez. V, 4 gennaio 1993, n. 26, in foro it., 1993, III, 573 ss.); ed è sempre subordinata a ponderazioni in relazione alle previsioni.

Il rilascio della concessione presuppone un'istruttoria per l'accertamento della sussistenza dei requisiti.

Per addurre un esempio, secondo l'art. 9 della variante p.r.g. del capoluogo della Toscana, gli interventi di risanamento conservativo per i quali si prevede con concessione gratuita «sono quelli rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, sulla base di una attenta analisi storico-critica e nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, consentano destinazioni d'uso con essi compatibili», la cui compatibilità va determinata; «È consentito l'uso di solai in cemento armato, ferro e misti, in sostituzione di preesistenti strutture in legno, qualora non vi siano elementi di interesse architettonico, pittorico, storico che comunque saranno oggetto di analisi preventiva da parte degli uffici competenti, ai fini del parere della commissione edilizia», art. 29, lett. o).

Nella maggioranza dei casi non basta l'accertamento della sussistenza dei requisiti: occorrono valutazioni discrezionali o ponderazioni, per usare il linguaggio pertinentemente impiegato dalla Corte. Sempre per addurre ad esempio le previsioni del piano citato, le «concessioni che comportino mutamenti di destinazione possono essere non rilasciate se a causa del tipo di attività svolta, dei movimenti di traffico indotti, delle nocività e rumorosità, o per altro motivo, le destinazioni possano alterare, in modo dannoso, l'equilibrio urbanistico della zona limitrofa all'edificio o dei tessuti storici e consolidati», art. 30, secondo comma; oppure «i parcheggi multipiano sono condizionati alle esigenze funzionali, ed alla compatibilità con la viabilità e con i valori ambientali e paesistici della zona circostante», art. 68, ottavo comma; altrettanto per i progetti di parcheggi privati, art. 69, nono comma.

Del pari è evidente che la concessione per un opificio ben può contenere «la prescrizione secondo cui la rumorosità dell'opificio stesso durante le fasi di lavorazione a pieno regime non dovrà superare i valori determinati» (cons. giust. amm. sic., sez. giurisdiz., 1º marzo 1993, n. 103, in giur. amm. sic., 1993, 62); così come il piano può prevedere una convenzione come presupposto per il rilascio di concessione ai fini produttivi, cons. Stato, sez. V, 19 settembre 1992, n. 839, in foro amm., 1992, 1936. Senza soffermarsi su fattispecie singole, può essere sufficiente ricordare che le sezioni unite della Corte di cassazione considerano sempre discrezionale il rilascio della concessione (cfr. cass., sez. un., 5 marzo 1993, n. 2667, in foro it., 1993, I, 3062, «il privato non ha, neppure di fronte a strumenti urbanistici che prevedono determinate edificabilità, un diritto soggettivo al rilascio della concessione edilizia, potendo comunque la pubblica amministrazione discrezionalmente determinare le concrete modalità di esercizio del richiesto diritto»).

Di fronte a queste constatazioni sulla necessità del momento di ponderazione, è evidente che il prevedere che il progettista assuma la funzione di legittimare il silenzio accoglimento («alla domanda di concessione edilizia è allegata anche una relazione a firma del progettista che asseveri la conformità degli interventi da realizzare alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie, nonché il rispetto della norme di sicurezza e sanitarie»), è insufficiente. Il progettista potrà dire al più che esiste una norma che costituisce un quadro e una base che consente all'autorità amministrativa la ponderazione degli interessi. Anche ammesso che sia legittimo sostituire alla norma vigente (che prevede un certificato dell'amministrazione che deve applicare e interpretare la legge) una nuova statuizione che prevede invece una relazione di persona che è tecnicamente o professionalmente valida per progettare interventi costruttivi, meno per interpretare norme, resta sempre indubitabile che il momento della ponderazione viene abbandonato e pretermesso, con uno sconvolgimento del sistema.

Sarebbe superfluo ripetere che la necessaria strutturazione con una fase istruttoria e di ponderazione deriva direttamente dall'insegnamento della Corte, nel quadro del collegamento riaffermato dalla giurisprudenza della Corte fra l'accertamento del rispetto dell'art. 97 della Costituzione e il sindacato di ragionevolezza.

L'insegnamento della Corte viene disatteso con l'istituzione di un silenzio-assenso che impedisce un esame dettagliato e puntuale di cui parla la sentenza n. 392/1992 e che pone previsioni accelerativo-derogatorie, che di fatto sono contrarie al buon andamento e alla ragionevolezza di un assetto normativo in area di legislazione concorrente. Del resto questo giudizio non positivo sul silenzio-assenso è stato dato dalla Corte di giustizia europea nella sentenza 28 febbraio 1991, causa n. 360/1987.

La normazione «non europea» dell'art. 9 del d.-l. n. 551/1994 stravolge il sistema sinora seguito dalla normazione urbanistica con una diversificazione di momenti, che ne costituisce una normazione sulla base di una lunga tradizione della legislazione urbanistica (per usare la formula impiegata dalla Corte) per cui pianificazione, attuazione ed esecuzione sono momenti che debbono rimanere separati. Nel nostro caso, invece, l'accoglimento della concessione, diventando automatico, priva il rilascio dell'atto concessorio del momento del riscontro alla conformità al piano, che potrebbe addirittura non esserci (o potrebbe, quanto meno, non esserci come strumento efficace e/o valido). In altre parole, potrebbe effettuarsi il deposito di una domanda di concessione contraria al piano o in regime di assenza di normativa di piano efficace e valido e produrre automaticamente l'accoglimento, senza che vi sia stato né controllo, né ponderazione sulla concessione che viene rilasciata con il silenzio, automaticamente, cosicché la concessione silenziosa viene a tener luogo di uno strumento pianificatorio che non c'è, oppure, di fatto, vi deroga. Tutto ciò è precluso ad una legge statale che non può derogare «al principio di distinzione tra programmazione territoriale, come diretta a regolare la destinazione e l'uso del territorio, e legittimazione all'esecuzione dell'opera, conferita al soggetto interessato con il rilascio dell'atto amministrativo senza il controllo di coerenza dell'intervento specifico con gli indirizzi programmatici, controllo particolarmente necessario, per l'osservanza, che esso consente, del precetto dell'art. 4, primo comma, della stessa legge n. 10/1977, secondo il quale la concessione è data in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi» (sentenza n. 393/1992).

Se è illegittima (come lo è in forza della sentenza ora ricordata) una normativa che consenta all'atto con effetti concessori di derogare ad uno strumento di pianificazione, non è meno illegittima e irragionevole una pianificazione che attribuisce ad una concessione silenziosa in fatto lo stesso valore derogatorio, legittimando l'inizio di una edificazione derogatoria, o per meglio dire contraria, al piano regolatore.

12. — Non diverse sono le conclusioni per quanto riguarda la statuizione del primo comma dello stesso art. 9 per l'abrogazione della norma di principio posta dall'art. 13 della legge n. 10/1977. La scansione temporale è elemento fondamentale di ogni programmazione. Essa è l'individuazione di finalità od obiettivi da raggiungere con determinati mezzi in un determinato tempo. Il congegno del programma pluriennale di attuazione costituisce la risposta a questa esigenza di determinazione del tempo e di correlativo apprestamento concreto e reale di disponibilità finanziarie tali da evitare che il piano diventi una sterile operazione puramente grafica.

L'elemento temporale fa parte anch'esso della tradizionale configurazione dell'assetto urbanistico che deve investire tanto lo spazio quanto il tempo. Originariamente, nella struttura della legge urbanistica del 1942, esso era affidato all'articolazione del piano particolareggiato che conteneva un piano di spesa. Successivamente, per le ben note difficoltà della finanza locale, la funzione di regolazione dell'attuazione nel tempo ha trovato un assetto nella dimensione temporale, che adesso viene scardinata in modo improvviso ed irragionevole. Nel diritto vivente (ricordiamo per tutte la sentenza del cons. di Stato, sez. IV, 5 novembre 1991, n. 882, in riv. giur. urb., 1993, I, 235 ss.), «pur se il p.p.a. è stato introdotto con la legge n. 10/1977, la potestà di distribuire nel tempo gli interventi sul territorio era già contenuta per grandi linee, nel potere di pianificazione di cui alla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Ogni piano regolatore, invero, benché destinato a valere a tempo indeterminato, in effetti non contempla che gli interventi la cui attuazione è prevedibile nel momento in cui lo strumento è redatto, talché l'amministrazione gode di ampia discrezionalità nello scegliere, in pratica, il limite temporale entro il quale circoscrivere tali previsioni».

Il potere di pianificare la graduazione cronologica degli interventi sul territorio è, dunque, implicito nel concetto stesso di pianificazione urbanistica, mezzo per «uno sviluppo ordinato e razionale del territorio», e non (solo) un mezzo per «perseguire la politica finanziaria» dei comuni. Se è pur vero che una gestione dei suoli improntata a criteri di economicità rientra tra i fini istituzionali dei comuni in generale, deve in ogni caso ritenersi interesse prioritario uno sviluppo organico, e questo deve soprattutto rispondere alle esigenze della collettività, esigenze che non ricomprendono semplicemente il c.d. «diritto alla casa», ma anche un ambiente salubre, un paesaggio il più possibile intatto e via dicendo.

Scardinare questo sistema senza motivazione, in modo affrettato, non risponde ai criteri di ragionevolezza e di buon andamento.

Il fatto che possano essere migliorati i congegni (vigenti prima dell'avventato decreto-legge) di risposta alla esigenza della considerazione della dimensione temporale, non consente di ritenere ragionevole la negazione pura e semplice delle esigenze di regolazione temporale sotto il profilo dell'attuazione ordinata delle previsioni, con riferimento alle manovre di spesa di urbanizzazione che i comuni possono determinare con riferimento alla scansione nel tempo. Tanto meno consente di ritenere ragionevole un'immediata abrogazione della norma sui programmi pluriennali, con conseguente rischio di annullamento di quelli vigenti e con una situazione di immediata paralisi e confusione.

Sulla sospensione:

1. — Del provvedimento impugnato deve essere chiesta la sospensione, in considerazione della gravità degli effetti di turbativa dell'ordine costituzionale delle competenze e di disordine sulla corretta amministrazione della materia oggetto del decreto che esso produce, rovesciando il sistema in vigore, consentendo l'immediato uso del silenzio-assenso e l'immediata decadenza degli strumenti di programmazione temporale, con uno sconvolgimento aggravato dalla reiterazione.

L'ammissibilità del potere cautelare della Corte costituzionale quale giudice delle leggi è stata riconosciuta dalla più autorevole dottrina (Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, IX ed., Padova, 1976, p. 1391). Essa ha giustamente rinvenuto il fondamento del potere inibitorio nelle esigenze di un sistema com'è il nostro, il quale (come rileva Pace, Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impuginate per incostituzionalità, in riv. trim. dir., pubbl., 1968, 517 ss.) impone l'effettività della tutela e conseguentemente fa considerare come attività istituzionale del potere del giudice il potere cautelare, che è stato riconosciuto dal consiglio di Stato il quale, in carenza di una disposizione testuale nella legge 6 dicembre 1971, n. 1034, ha ritenuto la sussistenza del potere di inibitoria,

per considerazioni interpretative sistematiche relative alla «generale competenza giurisdizionale a sindacare la legittimità degli atti definitivi posti in essere dalla pubblica amministrazione statale e non statale e lesivi di interessi legittimi. Ed è proprio la generalità della sfera di competenza del consiglio di Stato che induce a ritenere che, nella perdurante sua natura di giudice di unico grado per la tutela degli interessi legittimi, spetti al consiglio stesso almeno la tutela cautelare ed urgente in relazione ai ricorsi proposti dopo l'entrata in vigore della nuova normativa» (Adunanza Plenaria, 14 aprile 1972, n. 5, in foro it., 1972, III, 105 ss.).

La notevole decisione del consiglio di Stato sembra avere particolare importanza anche in relazione all'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che rinvia al regolamento per la procedura davanti al consiglio di Stato, tenendo conto che esattamente la dottrina più autorevole (Mortati) richiama l'art. 39 t.u. delle leggi sul consiglio di Stato per il procedimento relativo alla sospensione dell'atto impugnato.

2. — Una rilevanza ancora maggiore, nella stessa linea interpretativa, deve essere riconosciuta all'insegnamento della Corte nella sentenza n. 284/1974. In essa è stato statuito che «il potere di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato è elemento connaturale di un sistema di tutela giurisdizionale che si realizzi in definitiva con l'annullamento degli atti». L'affermazione della Corte si riferisce agli atti amministrativi, ma la *ratio* e la motivazione della decisione si attagliano anche all'annullamento dell'atto legislativo, perché tale è la configurazione dell'esito delle sentenze di accoglimento, quale risulta dal terzo comma dell'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e secondo le affermazioni della Corte (sentenze nn. 127/1966 e 49/1970) e posto che in tale funzione la Corte è giudice. La Corte costituzionale, secondo il proprio indiscusso insegnamento (sentenze nn. 22/1960, 73/1960, 74/1960, 57/1961, 67/1962, 68/1962, 73/1965, 75/1965, 76/1965, 130/1968, 127/1969, 128/1969, 100/1970, 190/1970, 181/1971, 96/1972, 97/1972, 101/1972, 151/1972, ord. 9 ottobre 1974, 259/1974, 13/1975, 230/1975, 179/1976, 38/1976, 246/1976, 247/1976, ord. 7 luglio 1977, 125/1977, sent. 2 agosto 1979, 44/1978, 68/1978, 69/1978) è come tale titolare del potere di decidere sull'azione cautelare che inerisce alla funzione del giudice.

A conferma si può aggiungere la constatazione che, secondo i canoni più volte affermati dalla Corte, l'effettività del potere è il parametro con cui ne vanno valutate le implicazioni. Cosicché ad un potere che ha competenza di annullamento sull'atto legislativo inerisce il potere cautelare, per le stesse ragioni funzionali e strutturali per cui al potere che ha giurisdizione sull'atto amministrativo anche normativo inerisce il potere cautelare nei confronti di quest'ultimo. Non a caso questo principio del potere cautelare sull'atto legislativo è una costante negli ordinamenti che hanno un sistema di giustizia costituzionale anche di data antecedente al nostro.

3. — Le constatazioni precedenti hanno trovato la più autorevole sanzione nella giurisprudenza della Corte. Essa nella sua sentenza n. 190/1985 ha affermato con chiarezza il «principio, per il quale la durata del processo non deve andare a danno dell'attore che ha ragione» e conseguentemente ha dichiarato l'illegittimità di talune norme della legge n. 1034/1971. Sulla base di questo principio, che la Corte ha richiamato nella sentenza n. 146/1987, punto 5.2. in diritto, i dubbi interpretativi sul potere cautelare in relazione agli atti normativi trovano la loro soluzione nel principio posto dalla Corte, che non può non estendersi al processo di illegittimità costituzionale.

Esso è un processo non dissimile nella sua struttura dagli altri in cui la Corte è giudice (ed ormai la giurisprudenza della Corte sulla Corte come giudice è pacifica: ordinanze nn. 95/1980, 100/1970, 73/1965, 230/1975, 57/1961, 22/1960) e come tale fornito di tutti i poteri che ha ogni giudice in ogni processo, come è quello di sollevare questioni di costituzionalità — riconosciuto da una giurisprudenza costante — e come è, appunto, il potere cautelare di cui viene chiesto l'esercizio.

Nel caso del decreto impugnato ricorrono tutti gli elementi che giustificano la domanda cautelare. Il decreto-legge è per sua natura caratterizzato dalla temporaneità, come atto che è istituzionalmente a tempo predeterminato.

Esso ha immediati effetti, che, come abbiamo visto, determinano irragionevolezza della disciplina complessiva; ledono l'affidamento ingenerato nel cittadino; sottraggono alla regione competenze proprie, senza porre alcuna norma di principio; modificano con effetto immediato (cosicché — se il decreto non fosse sospeso, e poi fosse invece, per auspicata ipotesi, annullato — si ingenererebbe il caos) meccanismi e procedure di rilascio del titolo concessorio stabiliti solo un anno prima, e provvedimenti di programmazione temporale, senza nessuna motivazione né sulla necessità, né sull'urgenza di operare in tal senso.

4. — Nella sentenza n. 302/1988 la Corte ha affermato che il decorso del tempo per gli spostamenti di termini imposti dalla reiterazione produce una indubbia interferenza sulle competenze regionali nel senso che ne ha impedito il dovuto dispiegamento, pur legittimo in astratto, a causa del venir meno sin dall'inizio degli effetti provvisori del decreto dopo la mancata conversione. In altre parole, dalla reiterazione del decreto-legge è derivata la produzione dello svuotamento sostanziale degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Poiché un *fumus* può apparire ammissibile, il far perdurare effetti confusionali non appare opportuno.

5. — Per questo, la regione deve fare ricorso alla tutela della Corte, unico organo che può intervenire dal momento che la sinergia perversa e concentrata dei vizi di illegittimità, sommati all'immediata operatività dell'incostituzionale decreto rende indispensabile l'intervento della Corte per sospendere l'esecuzione del medesimo; e nel valutare la opportunità del provvedimento cautelare, crediamo che la Corte non possa prescindere dalla illegittimità strutturali del decreto-legge, dalla assoluta mancanza di motivazione e di indicazione dei presupposti costituzionali, dall'incoerenza e dalla contraddittorietà, dalla violazione dei principi più volte richiamati.

P. Q. M.

Si chiede che la Corte voglia, in accoglimento del presente ricorso, annullare agli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, per violazione degli artt. 3, 24, 79, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione.

In via interinale, si chiede che la Corte voglia sospendere le disposizioni impugnate.

Roma, addì 24 ottobre 1994

Avv. Alberto PREDIERI

94C1214

N. 78

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 1994
(della regione Liguria)*

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione: a) di programmi di intervento comunali i cui criteri di formazione ed i contenuti sono riservati al Ministro dei lavori pubblici; b) dell'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso per le concessioni edilizie in caso di mancata comunicazione del diniego entro novanta giorni; c) dell'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in materia di responsabilità per danni del sindaco e del responsabile del provvedimento per illegittimo diniego di concessione edilizia; d) dell'attribuzione al Ministro dei lavori pubblici ed eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta* - Asserita illegittimità d.l. d.-l. impugnato per la mancanza del presupposto della necessità ed urgenza - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica e dei principi di leale collaborazione, di tutela del paesaggio e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 393/1992, 343/1991, 407/1989 e 961/1988.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 551, artt. 1, 2, 3, 4, 5, 7 e 9).

(Cost., artt. 3, 5, 9, 77, 97, 115, 117, 118 e 130).

Ricorso per la regione Liguria, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, a ciò autorizzato con delibera n. 7231 in data 19 ottobre 1994, rappresentato e difeso per mandato a margine con facoltà disgiunte dall'avv. Giuseppe Petrocelli del servizio legale della regione con domicilio eletto presso l'avv. Gianpaolo Zanchini, in Roma, piazza Foro Traiano, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in carica al fine di ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale in via principale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 7 e 9 del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 226 del 27 settembre 1994 avente ad oggetto: «Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata», nonché dello stesso d.-l. nel suo complesso.

FATTO

Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 226 del 27 settembre 1994 è stato pubblicato il testo del decreto-legge avente ad oggetto «Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata».

Si tratta, com'è noto, di un intervento normativo che ha avuto vasta risonanza nella opinione pubblica e che concerne, in primo luogo, la possibilità di accedere nuovamente alla sanatoria-condono in materia edilizia di cui al capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, sia per coloro che all'epoca non ve avevano fruito, sia — soprattutto — per coloro i quali hanno commesso successivamente abusi edilizi, purché ultimati entro il 31 dicembre 1993.

Contestualmente, vengono dettate altre norme in materia edilizia, nonché disposizioni in materia di lavori pubblici.

La regione reputa le previsioni di cui al d.-l. in parola costituzionalmente illegittime ed invasive delle competenze, legislative ed amministrative, ad essa rimesse e garantite dalla Costituzione, come confida di dimostrare nelle seguenti considerazioni di

DIRITTO

1. — In ordine all'art. 1, primo, secondo, quinto, ottavo, nono, decimo e undicesimo comma, del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551. Violazione degli artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione. Incompetenza. Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Irragionevolezza.

a) Le norme indicate in rubrica disciplinano approfonditamente e minuziosamente profili sostanziali e procedurali attinenti alla materia urbanistica, la quale — com'è noto — è costituzionalmente rimessa alla competenza legislativa (concorrente) ed amministrativa delle regioni a statuto ordinario ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Segnatamente, le norme censurate sono ben lungi dal mantenersi, come d'obbligo, sul piano della mera legislazione (statale) di principi, ponendo invece illegittimamente norme legislative di dettagli invasive delle attribuzioni regionali, irragionevoli ed in contrasto con altri valori costituzionalmente tutelati. Il tutto in assenza di disposizioni che possano dirsi di riforma fondamentale economico-sociale.

Di qui la loro illegittimità costituzionale.

b) In particolare, l'art. 1, primo comma, del d.-l. indicato in rubrica, individua gli abusi che possono accedere al nuovo procedimento di sanatoria-condono, prevedendo che «le disposizioni di cui al capo quarto e quinto della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dal presente decreto, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 dicembre 1993 e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30% della volumetria della costruzione originaria ovvero superiore a 750 mc. Le suddette disposizioni trovano altresì applicazione alle opere abusive che non abbiano comportato nuove costruzioni superiori ai 750 metri cubi in relazione alla singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria».

Tale disposizione, com'è evidente, costituisce in primo luogo norma di estremo dettaglio, puntuale ed assolutamente esaustiva in ordine ai presupposti di fatto per accedere alla procedura di condono edilizio, in una materia — l'urbanistica — nella quale lo Stato, notoriamente, non può porre che norme di principio.

Per contro, nel caso in esame, nulla residua alle regioni in ordine ai profili ivi considerati, discendone i dedotti profili di illegittimità costituzionale.

b1) D'altra parte, la disposizione di che trattasi pone in evidenza ulteriori profili di illegittimità costituzionale anche con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione e ai connessi principi di ragionevolezza e buon andamento (censure invocabili anche dalle regioni in via di azione se, come nel caso, connesse ad un'invasione delle loro competenze costituzionalmente garantite; v. Corte costituzionale 7 ottobre 1992, n. 393; Corte costituzionale 13 luglio 1991, n. 343; Corte costituzionale 13 ottobre 1988 n. 961; Corte costituzionale 18 luglio 1989, n. 407).

Infatti, porre dei limiti quantitativi indifferenziati di condonabilità dei manufatti abusivi, da un lato, come detto, è compito di dettaglio attinente alla materia urbanistica che, quindi, compete al legislatore regionale; dall'altro costituisce previsione del tutto illogica, irragionevole e foriera di macroscopiche disequaglianze, conducendo — nella sua rozzezza — a disciplinare in maniera eguale situazioni tra loro macroscopicamente diverse.

Al riguardo, è sufficiente notare come l'incidenza insediativa, di impatto urbanistico e paesistico-ambientale di un manufatto edilizio è evidentemente diversa a seconda della sua destinazione d'uso e della sua localizzazione sul territorio, configurandosi in proposito sensibili differenze sia tra le varie zone del territorio dello Stato, sia all'interno

delle regioni o dei singoli comuni (si consideri, in proposito, la differente rilevanza in abuso edilizio attinente ed un nuovo edificio di 750 mc. se situato in una zona industriale, ovvero, in un centro storico; o, ancora, la diversità di impatto insediativo di un magazzino per ricovero attrezzi di 750 mc rispetto ad una casa di abitazione di analoga cubatura).

È chiaro come l'identico trattamento normativo riservato a situazioni così diverse — tra loro omologate, soltanto dal limite quantitativo dei 750 metri cubi — configura un'evidente violazione del principio di eguaglianza e del criterio di ragionevolezza.

b2) Ebbene, tali aspetti — trattati così irragionevolmente e grossolanamente dal Governo in sede di decretazione d'urgenza — erano e sono di competenza delle regioni, anche in quanto queste ultime risultano — intuitivamente — i soggetti più idonei a distinguere, nelle diverse situazioni, la tollerabilità o meno di ammettere la sanatoria dei manufatti abusivi, tenuto conto delle diverse esigenze territoriali, urbanistiche e paesistico-ambientali nei vari casi implicate.

c) Anche i commi 2, 5, 8, 9 e 10 dell'art. 1 del d.-l. n. 551 citato configurano una disciplina procedimentale e sostanziale di dettaglio che deve reputarsi preclusa, ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, alla legislazione statale, non costituendo né norma di principio, né riforma fondamentale economico-sociale.

Ci si riferisce, in particolare, alla disciplina del procedimento di presentazione della domanda di sanatoria-condono e alla individuazione della relativa documentazione, agli esiti della domanda in caso di silenzio, nonché alle conseguenze del mancato versamento delle somme ivi richieste.

d) Analoghe censure debbono muoversi all'undicesimo comma del citato art. 1, il quale prevede un meccanismo di silenzio-assenso in merito ai pareri delle amministrazioni competenti, laddove le opere abusive insistano su aree vincolate.

Inoltre, tale meccanismo — dati i ristretti termini di formazione dell'assenso tacito — è del tutto irragionevole e contrario al buon andamento, privando le relative amministrazioni, tra le quali le regioni della effettiva possibilità di esercitare con sufficiente utilità le loro attribuzioni, anche costituzionalmente garantite.

2. — Sempre in ordine all'art. 1 del d.-l. 27 settembre 1994 n. 551. Violazione degli artt. 3, 5, 9, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione. Incompetenza. Violazione del principio di leale collaborazione. Irragionevolezza. Violazione del principio di buon andamento.

L'art. 1 del d.-l. citato, complessivamente inteso, rappresenta innegabilmente un fattore deflagrante nella gestione del territorio e, più in generale, dell'ambiente, vale a dire nella materia «urbanistica» costituzionalmente rimessa alle regioni, nonché nella materia paesistico-ambientale, oggetto anch'essa — secondo l'ormai costante giurisprudenza di codesto ecc.mo collegio — di una competenza legislativa e amministrativa concorrente delle regioni, dopo l'emanazione del d.P.R. n. 616 del 1977.

Ebbene, l'assetto dato dall'art. 1 citato alla materia trattata non pare rispettoso né delle competenze conferite in argomento alle regioni dalla Costituzione, né del principio di «leale collaborazione» al quale deve essere informato l'esercizio, da parte dello Stato, delle attribuzioni nelle materie di competenza regionale, e contrasta inoltre con l'art. 9 della Costituzione e con i principi di ragionevolezza e buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

In primo luogo, la stessa scelta di fondo di consentire, una volta ancora, una sanatoria generalizzata degli abusi edilizi, anche recenti, anche in zone vincolate, ed anche in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici, proprio per i suoi già sottolineati effetti di «scardinamento» della disciplina preposta alla conservazione del territorio e dell'ambiente, viola le richiamate norme costituzionali ed i principi da esse costantemente ricavati e non può venire imposta con legge dello Stato senza lasciare alle regioni, evidentemente interessate secondo competenze costituzionalmente garantite alla tutela del territorio e del paesaggio, nessun profilo di scelta o di possibile limitazione degli effetti delle misure adottate; una siffatta disciplina di legge puntuale ed esaustiva, anche per la gravità delle conseguenze prodotte in rapporto alla effettiva possibilità di continuare a gestire «l'urbanistica», non è compatibile con l'assetto delle competenze stabilito in materia dalla Costituzione e dal citato d.P.R. n. 616 del 1977, soprattutto alla luce del principio della «leale collaborazione» (posto che, nel caso, collaborazione non vi è stata, né è prevista dal decreto, dove in sostanza tutto è rimesso alla legislazione statale, sia per gli aspetti sostanziali, sia per quelli procedurali della nuova sanatoria-condono).

La riapertura dei termini della sanatoria, di cui al capo quarto della legge n. 47 del 1985, vanifica in sostanza un decennio di regolazione e di protezione del territorio e dell'ambiente, da parte degli enti competenti, in violazione degli artt. 3, 9 e 97 della Costituzione; e ciò, senza che, in relazione a tale gravissima evenienza, le regioni possano in qualche modo interagire, in sede sia normativa, sia amministrativa, per attenuarne gli effetti deteriori, travandosi gravate in materia da una disciplina legislativa statale puntuale, completa ed assolutamente esautorante.

Ne discende la violazione delle norme e dei principi costituzionali indicati in rubrica.

3. — Con riguardo all'art. 2 del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551. Violazione degli artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione, in relazione agli artt. 5, 6 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e dell'art. 37 della legge 28 febbraio 1985 n. 47. Incompetenza.

L'art. 2 del decreto-legge n. 551 regola, con riguardo al procedimento di definizione della sanatoria-condono di cui al precedente art. 1, la materia della corresponsione dei contributi di concessione di cui alla legge n. 10 del 1977, sia temporalmente, sia quantitativamente.

Senonché, tale materia, attinente all'«urbanistica», è sempre stata rimessa alle regioni (ed ai comuni) ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in correlazione con gli articoli — citati in rubrica — delle leggi n. 10 del 1977 e n. 47 del 1985.

Nel caso di specie, al contrario, si è in presenza di una norma puntuale ed esaustiva, che esclude del tutto le Regioni dalla materia in oggetto, dal punto di vista sia legislativo, sia amministrativo.

Di qui la presenza dei dedotti profili di incostituzionalità.

4. — In merito all'art. 3 del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551. Violazione degli artt. 5, 115, 117 e 118 Costituzione. Incompetenza.

L'art. 3 del decreto-legge censurato tratta di non meglio precisati programmi di intervento contro l'abusivismo edilizio disponendo:

a) che «entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dei lavori pubblici determina, con proprio decreto, sentita la conferenza Stato-regioni, i criteri di formazione e i contenuti dei programmi di intervento, nonché le modalità di concessione dei finanziamenti»;

b) che i comuni debbono individuare le zone maggiormente interessate dall'abusivismo, entro tre mesi dall'emanazione del d.m. di cui sopra.

Ebbene, la previsione di cui *sub a)*, per quanto poco comprensibile, è evidentemente lesiva di competenze legislative e amministrative regionali costituzionalmente garantite.

Infatti, è fuor di dubbio che la suddetta disciplina, pur attenendo alla materia urbanistica (di competenza legislativa e amministrativa regionale), rimetta ad un organo dell'amministrazione statale (non la fissazione di norme di principio, che comunque spetterebbero al legislatore, ma) la determinazione dei criteri di formazione e dei contenuti dei programmi di intervento, privando in tal modo del tutto la regione di competenza ad essa spettanti.

D'altra parte, nel caso, non si può neppure ipotizzare la previsione dell'esercizio di un potere di indirizzo e coordinamento, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione (che comunque non potrebbe essere così puntuale ed omnicomprensivo), posto che — com'è noto — tale potere si estrinseca in sede governativa collegialmente e mediante d.P.C.M., mentre nella fattispecie è prevista solo l'emanazione di un decreto ministeriale.

b) Il citato art. 3 del decreto legge censurato, complessivamente inteso, è lesivo delle competenze regionali anche sotto un diverso profilo (seppure connesso): infatti, pur nella sua estrema genericità (così da renderne obiettivamente difficile la comprensione), tale norma stabilisce un nuovo modello pianificatorio in materia urbanistica che si snoda solo sull'«asse» Ministero-comuni, escludendo la regione, che pure è l'ente principalmente competente in materia, sia *ex artt.* 117 e 118 della Costituzione ed *ex d.P.R.* n. 616 del 1977.

Né la previsione che venga sentita la conferenza Stato-regioni elimina i dedotti profili di incostituzionalità.

5. — In ordine all'art. 4, primo comma, del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551. Violazione degli artt. 5, 115, 117, 118 e 130 della Costituzione. Incompetenza.

L'art. 4 del d.-l. n. 551, intitolato «Commissari ad *acta*», prevede che «in caso di inadempienze il Ministro dei lavori pubblici, ai fini dell'attuazione di quanto previsto dal presente decreto, su richiesta del sindaco, del Comitato regionale di controllo, ai sensi dell'art. 48 della legge 8 giugno 1990, n. 142, su segnalazione del prefetto competente per territorio, ovvero d'ufficio, nomina un commissario *ad acta* per l'adozione dei provvedimenti sanzionatori di competenza del sindaco».

Tale previsione ha, invero, del sorprendente ed è fonte di gravi quanto palesi profili di illegittimità costituzionale.

Per limitarsi, com'è obbligo in questa sede, agli aspetti invasivi delle competenze delle regioni, è sufficiente osservare come, seppure nella sua manifesta indeterminatezza e nella sua infelice formulazione, la disposizione in esame, innegabilmente, disciplini un potere di controllo sostitutivo nella materia urbanistica, per ovviare a non meglio precisate inerzie da parte delle amministrazioni comunali nell'attuazione del decreto in oggetto.

Senonché, è pacifico che in una materia, quale l'urbanistica, di competenza legislativa ed amministrativa regionale, eventuali poteri di controllo sostitutivo debbono essere disciplinati dalle regioni o, comunque, almeno venire concretamente esercitati da queste ultime o da soggetti da esse nominati, posto che — altrimenti — le regioni medesime verrebbero (come nel caso vengono) private surrettiziamente delle loro competenze costituzionalmente garantite.

In tal senso, del resto, si è pronunciata la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte (Corte costituzionale, 19 dicembre 1978, n. 178; Corte costituzionale 7 aprile 1988, n. 422).

Nel caso di specie, al contrario, il potere sostitutivo disciplinato del citato art. 4 risulta normato totalmente dal legislatore statale ed è inspiegabilmente rimesso alle determinazioni dell'amministrazione statale, esautorando del tutto la regione al riguardo.

Ne discendono i dedotti profili di incostituzionalità.

6. — Con riguardo all'art. 5, primo, secondo e terzo comma, del d.-l. n. 551. Violazione degli artt. 115, 117, 118 in relazione all'art. 4, ultimo comma, della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

a) Con riferimento al primo e secondo comma — laddove ad integrazione dell'art. 39 della legge n. 142/1990 si prevede nei confronti dei comuni privi di strumento urbanistico generale la sanzione dello scioglimento del relativo organo consiliare e si stabiliscono le relative modalità procedurali — si rileva la palese violazione dell'art. 117 della Costituzione per essere state del tutto comprese e disattese le competenze legislative regionali in materia, ove si consideri che la regione Liguria, prima con legge n. 28/1976 e da ultimo con legge n. 30/1992 aveva già introdotto rilevanti limitazioni all'attività edilizia nei suddetti comuni in virtù del potere espressamente riservatole dall'art. 4 ultimo comma della legge n. 10/1977.

b) Con riferimento al terzo comma, del medesimo art. 5 — laddove viene fissato il perentorio termine di centottanta giorni per l'approvazione da parte della regione degli strumenti urbanistici comunali pena la formazione del silenzio-assenso — è di assoluta evidenza la violazione dell'art. 117 della Costituzione, rientrando l'urbanistica nelle materie affidate alla competenza legislativa delle regioni, con riferimento alle quali, lo Stato è legittimato ad emanare soltanto norme di principio.

E tale non è senz'altro la disposizione *de qua*, inerendo essa ad un aspetto gestionale del sistema la cui definizione di dettaglio non può che spettare alle regioni: invero lo Stato, anche di fronte alla eventuale inerzia regionale, non avrebbe in ogni caso potuto arrogarsi la potestà di che trattasi al di fuori di una legge organica di ridefinizione dell'ordinamento urbanistico nel cui contesto fosse ridisciplinato il ruolo delle diverse amministrazioni in materia.

In tal senso si è del resto già esplicitamente pronunciata la Corte costituzionale la quale con sentenza 19 ottobre 1993, n. 393, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi da 3 a 7, della legge n. 179/1992 recante la disciplina del «programma integrato di intervento», ha affermato che quando una disposizione di legge statale configura meccanismi incidenti sulla potestà legislativa e sulle attribuzioni amministrative delle regioni viola inevitabilmente la loro autonomia garantita dall'art. 115 della Costituzione: il che vale soprattutto quando tali meccanismi sono resi «particolarmente incisivi dalla operatività della regola del silenzio-assenso da parte della Regione».

7. — In ordine all'art. 7, nono e decimo comma, del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551. Violazione degli artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione in relazione agli artt. 79 e 87 e segg. del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Incompetenza.

a) L'art. 7 del plesso normativo censurato nella presente sede si occupa dei procedimenti di esecuzione dei lavori pubblici di competenza del Ministero dei lavori pubblici, coniando un particolare procedimento per la loro riattivazione laddove siano attualmente sospesi, per qualsiasi ragione.

Detta previsione (generale ed applicabile a tutte le opere pubbliche) costituisce un'indebita ingerenza normativa nella materia «lavori pubblici di interesse regionale» rimessa alla potestà legislativa e amministrativa regionale, ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Infatti, in tale materia, spetta eventualmente alle regioni disporre e disciplinare meccanismi di riattivazione di opere pubbliche sospese e, soprattutto, non può essere riconosciuto allo Stato il potere di dettare, in argomento, una normativa di dettaglio quale quella in esame.

Inoltre, un'ulteriore indebita compressione delle competenze regionali, conseguente alla norma in questione, discende dal fatto che — anche per i «lavori pubblici di interesse regionale» — vi si prevede che il procedimento di riattivazione delle opere sospese venga condotto da organi appartenenti all'amministrazione statale.

b) Parimenti invasivo delle competenze regionali appare l'art. 7, laddove si prevede che «le pubbliche amministrazioni provvedono, per quanto di loro competenza, a esaminare entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto i casi relativi alle procedure di affidamento e di esecuzione delle opere pubbliche che, pur rientrando nelle ipotesi di cui al presente articolo, possono essere riavviati con provvedimento amministrativo sulla base dei principi indicati nel presente articolo».

Tale norma, se riferita (come in effetti è riferita) anche ai «lavori pubblici di interesse regionale» costituisce un'indebita invasione delle competenze legislative ed amministrative riconosciute in argomento alle regioni.

Sul piano legislativo, la norma esula infatti dalla mera legislazione di principio, fornendo una disciplina puntuale, esaustiva ed inderogabile. Sul piano amministrativo, essa impone alle regioni, entro termini brevissimi e senza eccezione alcuna, l'esperimento obbligatorio di un'attività specifica la cui opportunità è invece da ritenere rimessa alle valutazioni delle regioni stesse, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione.

8. — In ordine all'art. 9, primo comma, del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551. Violazione degli artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione. Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Irragionevolezza. Violazione del principio del buon andamento.

Con l'art. 9, primo comma, del d.-l. n. 551, il Governo ha espunto dall'ordinamento l'istituto del programma pluriennale di attuazione, disciplinato dall'art. 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e dalla successiva, cospicua, legislazione regionale in materia (tra cui la legge regionale ligure 9 marzo 1978, n. 16).

Tale repentina ed inopinata eliminazione dell'istituto predetto dal novero degli strumenti di regolazione delle modalità di utilizzazione del territorio avrebbe la pretesa di far sì che la pianificazione urbanistica venga privata degli strumenti di regolamentazione temporale degli interventi, la cui imprescindibile rilevanza, ai fini di una corretta e utile regolazione dell'uso del territorio e del necessario coordinamento tra nuovi insediamenti e livello pregresso di urbanizzazione, pare invero fuor di dubbio ed è unanimemente riconosciuta dagli studiosi di urbanistica.

Ebbene, la manifesta irragionevolezza e contrarietà al principio del buon andamento che affligge la norma illustrata si connette con il tentativo di operare una indebita privazione, per le regioni, delle competenze pianificatorie in materia urbanistica rimesse loro dalla Costituzione; infatti, la materia «urbanistica», come comunemente intesa nell'attuale momento storico ed alla luce della sua evoluzione ordinamentale, comprende — quale attribuzione rimessa alla competenza regionale — anche la pianificazione di tipo temporale degli interventi edificatori, aventi impatto insediativo ed urbanistico.

In altri termini, la competenza regionale in materia «urbanistica», include in sé — in quanto compresa nei contenuti della pianificazione territoriale — anche la programmazione temporale degli interventi, quale è stata svolta, dal 1977, mediante l'utilizzazione dei programmi pluriennali di attuazione.

Pertanto, l'eliminazione dell'istituto della legislazione nazionale o è indifferente per regioni che — come la Liguria — hanno regolato i programmi pluriennali di attuazione con proprie leggi (si veda la legge regionale ligure n. 16 del 1978), non producendo alcun effetto abrogativo in relazione a tali fonti, ovvero comporta la sottrazione alle regioni stesse della facoltà, connaturata alla pianificazione territoriale, di definire modelli di programmazione temporale delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie ammesse.

Nel primo caso, la norma contestata sarebbe solo irragionevole e contraria al principio del buon andamento; nel secondo caso, la stessa comporterebbe un'inammissibile ed illegittima sottrazione alle regioni di attribuzioni ad esse riservate dalla Costituzione.

9. — In ordine all'art. 9, quarto comma, del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551. Violazione degli artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione. Incompetenza. Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Irragionevolezza. Violazione del principio del buon andamento. Violazione dell'art. 9 della Costituzione.

a) L'art. 9, quarto comma, del d.-l. n. 551, che sostituisce integralmente l'art. 4 della recente legge n. 493 del 1993, disciplina il procedimento per il rilascio delle concessioni edilizie, stabilendo un meccanismo generalizzato di silenzio-assenso e regolandone l'iter istruttorio e formativo.

b) Al riguardo, non può non notarsi, preliminarmente, come anche tale norma ponga in essere una disciplina — sostanziale e procedimentale — di assoluto dettaglio, tale da non poter essere considerata rispettosa delle competenze legislative e amministrative spettanti in materia (urbanistica) alle regioni, non potendosi certo qualificare la disciplina in oggetto in termini di mera norma di principio.

c) Tanto premesso in linea generale, le disposizioni censurate manifestano comunque ulteriori profili di illegittimità alla luce dei loro (irragionevoli) contenuti sostanziali; profili che, in quanto connessi con un'indebita invasione delle competenze — legislative ed amministrative — regionali e vanificanti il concreto esercizio di queste ultime, è pertinente sottolineare in questa sede.

c1) In primo luogo, la previsione di un generalizzato silenzio-assenso in materia edilizia che può formarsi anche laddove il progetto non sia conforme alla disciplina urbanistica vigente costituisce norma irragionevole e tale da rappresentare un fattore deflagrante in senso negativo, nella regolazione d'uso del territorio e, più in generale, nella difesa dell'ambiente e del paesaggio, vale a dire nella materia «urbanistica» costituzionalmente rimessa alle regioni, secondo l'interpretazione di codesta ecc.ma Corte.

Ebbene, proprio alla luce dei suoi effetti oltremodo incidenti, tale disciplina, secondo la regione ricorrente, non poteva e non può venire legittimamente imposta con legge dello Stato, tanto più — come nel caso — senza lasciare alle regioni, evidentemente interessate secondo competenze costituzionalmente garantite alla tutela del territorio e del paesaggio, nessun profilo di scelta o di possibile limitazione degli effetti delle misure adottate; una siffatta disciplina di legge, dunque, non pare compatibile con l'assetto delle competenze stabilito in materia dalla Costituzione e dal d.P.R. 616 del 1977, anche alla luce del già invocato principio della «leale collaborazione» che deve permeare in materia il rapporto Stato-regioni.

In altri termini, così come avviene per il nuovo «condono» di cui all'art. 1, la previsione di un silenzio-assenso generalizzato, con termini brevi e non impedito nel suo formarsi dalla difformità del progetto rispetto alla pianificazione vigente, vanifica in sostanza la pianificazione e la protezione del territorio; e ciò, senza che, in relazione a tale grave evenienza, le regioni — seppure principalmente competenti in materia ed enti esponenziali dei relativi interessi —, possano in qualche modo interagire, trovandosi in sostanza gravate sul punto da una disciplina legislativa statale puntuale, completa ed assolutamente esauriente (diversamente da quanto avveniva nell'originario art. 4 della legge n. 493 del 1933).

Ne discendono i rubricati profili di incostituzionalità.

c2) Inoltre, analoghe censure vanno riferite anche alla previsione di cui del punto 3 del comma in oggetto, laddove — nuovamente con norma di dettaglio si prevede che, dopo la presentazione della domanda, possano venire richieste all'istante, nei successivi 15 giorni, integrazioni documentali; richiesta che, in ogni caso, non può essere reiterata.

Tale termine, indifferenziato per qualsiasi tipo di pratica edilizia, per la sua eccessiva brevità è irragionevole e tale da frustrare il corretto esercizio delle funzioni di tutela del territorio, alle quali la Regione è principalmente interessata, ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

c3) Infine, del tutto irragionevolmente ed in violazione dell'art. 9 della Costituzione, la norma in oggetto non si dà carico di disciplinare le interferenze notoriamente sussistenti tra il procedimento di rilascio delle concessioni edilizie e gli altri atti di assenso necessari all'edificazione (per lo più conseguenti all'esistenza di previsioni vincolistiche sull'area oggetto di intervento).

Posto che, in molti casi, si tratta di competenze legislativamente rimesse alle regioni in attuazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, sembra pertinente dedurre in questa sede anche tale profilo di manifesta irragionevolezza e di violazione degli artt. 3, 9 e 97 della Costituzione.

10. — In ordine al d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, nel suo complesso. Violazione degli artt. 77, 115, 117 e 118 della Costituzione.

Il plesso normativo censurato è stato emanato nella forma del decreto-legge, ai sensi dell'art. 77 della Costituzione.

Tale scelta è stata compiuta in funzione della finalità di rilanciare le attività economiche e di favorire la ripresa delle attività imprenditoriali.

In argomento, viene subito da chiedersi quale pertinenza possa avere la «riapertura» del condono edilizio di cui all'art. 1 del decreto rispetto al rilancio delle attività economiche, non vedendosi obiettivamente quale vantaggio in tal senso possa scaturire dalla regolarizzazione di abusi pregressi (se non, in effetti, un'incentivazione dell'abusivismo per il futuro, posto che si potrà confidare — al riguardo — nell'emanazione dell'ennesimo condono di qui a pochi anni, vista l'ormai ciclica scadenza con la quale tali provvedimenti legislativi si susseguono, con le più varie giustificazioni).

Ne discende l'illegittimità costituzionale per violazione delle norme rubricate, posta la mancata corrispondenza tra i presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge ed i suoi contenuti.

Operata tale breve premessa — che incide — anche sulla ragionevolezza dell'atto normativo in esame —, è comunque da rilevare, nella fattispecie la più assoluta assenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza ex art. 77 della Costituzione, nonché la manifesta incongruità e l'irragionevolezza di intervenire mediante decreto-legge con rilevanti modificazioni normative in una materia organicamente disciplinata da leggi ordinarie (28 febbraio 1985, n. 47, 28 giugno 1977, n. 10; 4 dicembre 1993, n. 493).

Ebbene, posto tale indebito, irragionevole e pretestuoso esercizio della decretazione d'urgenza in materia (urbanistica) rimessa alla competenza legislativa e amministrativa delle regioni, sembra pertinente porre in evidenza in questa sede i relativi profili di illegittimità costituzionale del decreto-legge indicato in epigrafe nel suo complesso, per violazione delle norme indicate in rubrica.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte, in accoglimento delle susposte considerazioni, dichiarare costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 7 e 9 del decreto-legge emanato con legge 27 settembre 1994, n. 551, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 226 del 27 settembre 1994 ed avente ad oggetto «Misure urgenti per il rilancio economico e occupazione dei lavori pubblici e dell'edilizia privata», nonché lo stesso decreto-legge nel suo complesso.

Con ogni ulteriore conseguenza di legge.

Genova, addì 20 ottobre 1994

Avv. Giuseppe PETROCELLI

94C1215

N. 79

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 1994
(della regione Emilia-Romagna)*

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione di silenzio-assenso per le domande relative ad opere su aree vincolate - Affidamento al Ministro dei lavori pubblici anziché alle regioni: a) della determinazione dei criteri di formazione e dei contenuti dei programmi di intervento per il rientro dell'abusivismo di necessità; b) di eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta*; c) della stipula di accordi con il Ministero della difesa per la realizzazione delle strutture tecnico-operative del Ministero stesso per le opere di demolizione - Previsione inoltre: a) della cessazione dell'efficacia dell'ordine del sindaco, decorsi sessanta giorni dall'ordine di sospensione dei lavori senza ulteriori provvedimenti; b) della possibilità di «monetizzare» gli abusi sui beni paesistici e storico-artistici compiuti mediante opere di ristrutturazione edilizia; c) della liberalizzazione delle varianti non essenziali e parzialmente delle stesse varianti essenziali; d) dell'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso per le concessioni edilizie in caso di mancata comunicazione del diniego entro novanta giorni; e) dell'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in materia di responsabilità per danni del sindaco e del responsabile del provvedimento per illegittimo diniego di concessione edilizia - Incidenza sui principi di uguaglianza, nonché di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela del paesaggio - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 369/1988 e 393/1992.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 551, artt. 1, primo e undicesimo comma, 2, primo comma, 3, secondo comma, 4, primo e secondo comma, 5, terzo comma, 7, decimo comma, 8, secondo, quinto e settimo comma, 9, primo, secondo, quarto e settimo comma).

(Cost., artt. 3, 9, 24, 97, 113, 117, 118, 128 e 130).

Ricorso della regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore* Pierluigi Bersani, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 5390 del 25 ottobre 1994, rappresentata e difesa, come da mandato speciale a rogito del notaio Claudio Viapiana di Bologna, rep. n. 12298 del 25 ottobre 1994, dall'avv. Giandomenico Falcon di Padova, e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso

l'avv. Luigi Manzi, via Confalonieri, 5, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, recante «Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata» (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 226 del 27 settembre 1994), e precisamente:

dell'art. 1, primo comma (in connessione con il secondo comma), in quanto, in violazione dell'art. 97, primo comma, dell'art. 117, primo comma, dell'art. 3 della Costituzione, nonché dei principi fondamentali dello Stato di diritto riapre ed estende i termini del condono edilizio, vanificando l'azione di controllo e repressione delle amministrazioni e in particolare delle più attente, privilegiando coloro che hanno trasgredito le leggi rispetto ai cittadini comuni e ingenerando affidamenti di future impunità per nuove illegalità;

dell'art. 1, undicesimo comma, in quanto assimila il silenzio delle amministrazioni di tutela dei vincoli ad un parere favorevole, in violazione degli artt. 3 e 9 della Costituzione, nonché del principio del buon andamento dell'amministrazione e del principio generale di ragionevolezza;

dell'art. 2, primo comma, e della connessa tabella in quanto omette di prevedere una categoria di contribuzione per le opere di restauro e risanamento conservativo, quando tali opere nel regime ordinario sarebbero soggette a concessione onerosa, in violazione degli artt. 3 e 97, primo comma della Costituzione;

dell'art. 3, secondo comma, in quanto affida al Ministro dei lavori pubblici, anziché alle competenti regioni, la determinazione dei criteri di formazione e dei contenuti dei programmi di intervento per il rientro dell'abusivismo di necessità, in violazione degli artt. 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 4, primo comma, in quanto attribuisce al Ministro dei lavori pubblici, anziché alle competenti regioni, gli eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta*, in violazione degli artt. 117, primo comma, e 118, primo comma, nonché dell'art. 130 della Costituzione;

dell'art. 4, secondo comma, in quanto attribuisce al Ministro dei lavori pubblici, anziché alle competenti regioni, il compito di stipulare accordi con il Ministero della difesa per l'utilizzazione delle strutture tecnico-operative del Ministero stesso per le opere di demolizione, in violazione dell'art. 118, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 5, terzo comma, in quanto prevede il silenzio-assenso per l'approvazione degli strumenti urbanistici in termini rigidi e direttamente operativi, in violazione dell'art. 118, primo comma, 117, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 7, decimo comma, in quanto costringe le regioni che volessero utilizzare la procedura prevista dallo stesso art. 7, a «chiedere» al Ministro l'autorizzazione, anziché direttamente consentire tale possibilità, in violazione dell'autonomia amministrativa e legislativa regionale, nonché in quanto assegna al Ministro a non alle regioni competenti il compito di autorizzare le amministrazioni infraregionali ad utilizzare la procedura di cui all'art. 7 per le opere pubbliche di competenza regionale;

dell'art. 8, secondo comma, il quale dispone che decorsi i sessanta giorni dall'ordine di sospensione dei lavori senza ulteriori provvedimenti, «l'ordine del sindaco perde efficacia», senza disporre o consentire nessuna possibile forma di tutela dell'interesse pubblico, in violazione dell'art. 97, primo comma, e dell'art. 9 della Costituzione;

dell'art. 8, quinto comma, che introduce la possibilità di «monetizzare» gli abusi sui beni paesistici e storico-artistici compiuti mediante opere di ristrutturazione edilizia, «quando la restituzione in pristino non sia possibile o non consenta il recupero dei valori tutelati», in violazione dell'art. 9 della Costituzione;

dell'art. 8, quinto comma, prima frase del nuovo testo dell'art. 11, primo comma, della legge n. 47/1985, in quanto elimina la disciplina generale delle conseguenze dell'annullamento della concessione edilizia, sostituendola con la sola disciplina dell'annullamento dell'assenso silenzioso, in violazione degli artt. 117, primo comma e 97, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 8, settimo comma, in quanto liberalizza totalmente le varianti «non essenziali» ed in parte le stesse varianti essenziali, in violazione degli artt. 117, primo comma, 118, primo comma, 97, primo comma, e 9 della Costituzione;

dell'art. 9, primo e secondo comma, in quanto privano i comuni della possibilità di disciplinare nel tempo l'espansione dell'abitato, in violazione degli artt. 97, primo comma, 128, 117, primo comma e 118, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 9, quarto comma, in quanto, modificando l'art. 4 del d.-l. n. 398/1993, introduce nell'ordinamento il principio generale del silenzio assenso per le concessioni edilizie, per l'ipotesi che entro novanta giorni «non venga comunicato all'interessato il provvedimento di diniego» (primo comma, ed in connessione terzo e quarto comma), senza disporre le cautele minime necessarie ad assicurare la salvaguardia degli interessi pubblici, in violazione degli artt. 97, primo comma, 9, 128, 117, primo comma, 118, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 9, quarto comma, in quanto nel nuovo testo del terzo comma, dell'art. 4 d.-l. n. 398/1993 si fa divieto all'amministrazione in termini assoluti di richiedere, ove necessarie, «ulteriori integrazioni documentali», in violazione dell'art. 97, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 9, settimo comma, in quanto nell'attribuire la giurisdizione sulla responsabilità per danno del sindaco e del responsabile del procedimento per illegittimo diniego di concessioni edilizie in via esclusiva al giudice amministrativo non provvede alle necessarie integrazioni e modifiche delle regole processuali e al necessario coordinamento con la giurisdizione del giudice ordinario per la responsabilità dell'amministrazione, in violazione degli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione;

Il d.-l. 6 luglio 1994, n. 551, qui impugnato, contiene numerose disposizioni, che concettualmente conviene distinguere in diverse categorie. Da una parte, esso costituisce una riapertura ed una estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993 del condono edilizio introdotto come misura eccezionale ed una *tantum* con la legge statale n. 47/1985. Dall'altra parte, esso introduce alcune innovazioni nella disciplina urbanistica generale. Infine, esso contiene talune disposizioni non riportabili a nessuna delle due categorie, e segnatamente talune disposizioni in materia di lavori pubblici.

In tutti i propri ambiti di intervento esso tuttavia statuisce disposizioni costituzionalmente illegittime, in parte perché costituiscono diretta violazione delle prerogative costituzionali delle regioni, in parte perché costringono l'attività legislativa ed amministrativa delle regioni stesse a svolgersi entro un quadro normativo per diversi aspetti costituzionalmente illegittimo, ed ad assumere perciò esse stesse contenuti illegittimi.

L'illustrazione di quanto affermato deve necessariamente condursi, in ossequio a regole logiche e processuali, analiticamente per singoli punti, all'interno dei profili sopra individuati.

Sia consentito soltanto in termini generali di rilevare come l'intera disciplina statale qui impugnata, destinata a disciplinare — anche se in concreto a stravolgere — una materia che sia per il profilo urbanistico che per il profilo dei lavori pubblici è pressoché integralmente spettante alla responsabilità delle regioni, paradossalmente non si riferisca mai, neppure indirettamente, ai poteri legislativi ed amministrativi regionali.

Nella «nuova» disciplina tutto è concepito come se l'organizzazione istituzionale ed amministrativa italiana fosse quella precostituzionale, con i comuni quali diretti terminali periferici delle amministrazioni ministeriali.

Né la rilevanza di tale paradosso è dovuta ad una egoistica percezione delle proprie prerogative costituzionali da parte delle stesse e sole regioni interessate: sia consentito rilevare qui, nella narrativa generale, che già con riferimento al primo decreto-legge di condono edilizio, il 468/1994, sostituito ora dal presente (seguendone peraltro pedissequamente l'impostazione), il presidente dell'Istituto nazionale di urbanistica — Istituto autorevole e certo mai pregiudizialmente favorevole alle regioni — ha ricordato che mentre «vari ministri risultano impegnati alla definizione della riforma federalistica dello Stato», non solo la «centralistica concezione» del d.-l. qui impugnato «è in netta contraddizione con i principi di tale riforma», ma addirittura, come sopra notato, «l'esistenza delle regioni è ignorata e le loro competenze costituzionali in materia urbanistica espropriate» (così in *Il Sole-24 Ore* del 3 agosto 1994).

Ciò dicendo, non si vuole certo attribuire all'Istituto nazionale di urbanistica improprie competenze o autorità in tema di accertamento della legittimità costituzionale delle leggi, ma solo segnalare come le illegittimità del decreto siano così macroscopiche e palesi da essere percepite con nitidezza ed immediatezza, prima ancora che dai giuristi, dall'opinione pubblica e professionale più qualificata ed avvertita.

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, in connessione con il secondo comma, in quanto, in violazione dell'art. 97, primo comma, dell'art. 117, primo comma, dell'art. 3 della Costituzione nonché dei principi fondamentali strutturali dello stato di diritto riapre ed estende i termini del condono edilizio.

L'art. 1, primo comma, del decreto impugnato stabilisce che «le disposizioni di cui al capo IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dal presente decreto, si applicano alle opere abusive che risultano ultimate entro il 31 dicembre 1993».

In concreto, la norma riapre ed estende i termini del condono edilizio. Da una parte, esso consente una nuova possibilità di condono a chi non soltanto avesse compiuto illeciti edilizi, ma avesse anche ritenuto di non sottoporsi al condono previsto dalla legge n. 47/1985, e fosse perciò ricaduto nelle specifiche sanzioni comminate dall'art. 40, primo comma: che vengono perciò vanificate quando già da anni si erano realizzati i presupposti della loro applicazione.

Dall'altra parte, la disposizione apre la possibilità di condono a tutti coloro per i quali il precedente condono era stato non — come nella logica della norme e nelle intenzioni del legislatore — il momento di chiudere la stagione delle illegalità, ma il momento di aprire una nuova catena di illegalità ed abusi: soggetti i quali, vista la prima falla aperta nel sistema della protezione dei beni e valori territoriali ed urbanistici dal condono del 1985, si sono sentiti autorizzati a pensare che anche il nuovo sistema di regole urbanistiche introdotte dalla stessa legge n. 47/1985 non fosse da prendere sul serio, e che anche il nuovo sistema di drastiche sanzioni introdotte dal legislatore non fosse che una vuota minaccia utile soltanto a fermare i cittadini timorosi, e si sono sentiti ugualmente autorizzati a sperare che il loro comportamento abusivo ed illegale avrebbe alla fine meritato loro non la sanzione minacciata, ma un premio ed un privilegio, consistente nella possibilità di conservare il bene illecitamente ottenuto e di trarne ogni possibile provento, purché accettino di pagare una somma di danaro a quella stessa amministrazione pubblica che avrebbe dovuto essere invece lo strumento per l'irrogazione delle sanzioni.

I cittadini osservanti delle leggi, invece, si vedono doppiamente puniti: da una parte per essere rimasti privi di quei beni edilizi che anch'essi avrebbero potuto e voluto costruire, ma che non hanno costruito non avendo ottenuto il necessario permesso; dall'altra per essere costretti ormai in via permanente a subire il degrado urbanistico ed ambientale prodotto dalle illegalità edilizie altrui.

Ingiusto e discriminatorio per il passato, il nuovo condono non lo è di meno per il futuro. Una volta reiterato, infatti, ed uscito perciò da quella eccezionalità e singolarità che caratterizzava il primo, l'istituto del condono tende a farsi sistema. La stessa tecnica legislativa seguita rende manifesto ciò: non è stato più necessario scrivere la legge sul condono; è bastato, salve talune integrazioni e modifiche, richiamare le «classiche» disposizioni della legge n. 47/1985. Il condono edilizio si è fatto ormai istituto giuridico tra gli altri, anche se di applicazione non ordinaria ma «speciale», nel senso tecnico giuridico di istituto applicabile soltanto quando sia previsto da una specifica legge.

D'altronde, se si ammette la reiterazione, e si esce perciò dalla logica della eccezionalità e singolarità che caratterizzava il primo condono, sullo stesso piano dell'equità sostanziale si tolgono le basi per una reale applicazione anche in futuro delle severe sanzioni previste dalla legislazione urbanistica. Se a chi ha compiuto abusi entro il 1985 è stato concesso, a pagamento, il premio del godimento e mantenimento dell'abuso, e se altrettanto avviene per chi abbia commesso abusi sino a tutto il 1993, in base a quale principio potrebbe risultare giusto ed equo sottoporre a gravose sanzioni chi commetta abusi equivalenti in futuro? Non si potrà neppure rispondere, a chi faccia valere i precedenti per reclamare l'impunità, che ben si sapeva che non ci sarebbero stati altri condoni: perché la stessa cosa era stata detta solennemente, anche se oramai vanamente, all'atto del primo.

D'altronde, per quale ragione le amministrazioni preposte alla tutela dovrebbero in futuro mostrarsi efficaci e diligenti nel reprimere l'illegalità e l'abusivismo, dopo aver visto ogni loro precedente sforzo frustrato e vanificato, si vorrebbe dire irriso, dalla reiterazione del condono, e con la più che fondata attesa che anche i nuovi sforzi subirebbero la stessa ingloriosa fine?

Gli evidenti effetti del nuovo condono sono esattamente il contrario degli scopi che il d.-l. impugnato dichiara nella «relazione» di accompagnamento di voler perseguire: come infatti si potrà «evitare che riprendano in maniera diffusa fenomeni di abusivismo e venga portato ad ulteriori livelli inaccettabili lo scempio dell'ambiente e del patrimonio artistico e culturale» se in primo luogo si consente agli autori di quegli stessi lamentati misfatti di goderne il premio?

Come si intende rimediare al risultato dichiarato del condono del 1985, cioè al «risultato di paralizzare gli uffici tecnici locali» (tanto che, come pure si dice, «per circa il novanta per cento dei casi» le pratiche relative al condono del 1985 sono ancora in corso) e di «incitare un nuovo abusivismo edilizio», facendo affluire sugli stessi enti locali ulteriori migliaia di nuove pratiche di condono?

È evidente invece che la reiterazione del condono scardina il sistema della legalità, viola il principio di uguaglianza dei cittadini, persino privilegia l'illegalità sulla legalità, impedisce il normale ed ordinario funzionamento della pubblica amministrazione, produce le condizioni per un ulteriore degrado ambientale ed amministrativo.

In termini di definizione giuridica il primo e fino a quello qui contestato unico condono edilizio era stato fatto autorevolmente rientrare tra i provvedimenti espressione del «potere di clemenza» dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 369/1988. Sia consentito osservare che per la verità è lecito dubitare, se non dell'esattezza, almeno della esaustività di tale rappresentazione.

Nella stessa sentenza ora citata realisticamente si osservava come il «legislatore moderno, repentinamente destando la dottrina e la giurisprudenza» avesse mostrato come la «punibilità» possa «essere usata per ottenere dall'autore dell'illecito prestazioni "utili" a fini spesso estranei alla tutela del bene "offeso" dal reato»: sicché «facendo balenare all'autore dell'illecito punibile, l'esclusione o attenuazione della punibilità, il legislatore "orienta", "dirige" la condotta del reo susseguente al reato al raggiungimento di fini dallo stesso legislatore "desiderati"».

Risulta evidente perciò che la «clemenza» non è la vera causa dell'estinzione della punibilità (non importa qui se penale, come nel testo citato, o amministrativa, come più rileva per gli interessi della ricorrente regione), e che al di là dell'apparente clemenza appare una «causa di scambio»: in termini più semplici, ma corrispondenti alla realtà, «clemenza» contro danaro.

D'altronde, che la causa del decreto qui impugnato sia tale risulta dalla stessa relazione ufficiale, la quale, dopo le inesatte e improprie dichiarazioni di scopo sopra illustrate, più concretamente illustra come dal provvedimento sia da attendersi un gettito definito appunto «rilevante», e più precisamente qualificato, per la sola parte di oblazione, in oltre undicimila miliardi, ma anche da tutto l'atteggiamento del Governo, documentato quotidianamente dalla stampa, secondo il quale la mancata conversione in legge del condono edilizio aprirebbe una terribile crisi nella legge finanziaria del 1994. Dunque, più che di clemenza si tratta dunque di vendita della clemenza.

Ora, che il sistema della finanza pubblica si trovi attualmente nella situazione dolorosa e deplorabile che viene spesso segnalata, è un fatto certo; ma che tale fatto autorizzi lo Stato allo «scambio» tra illegalità edilizia e prestazioni in danaro non può altrettanto certamente dirsi ammesso dalla Carta costituzionale, e corrispondente alla tutela di quei valori irrinunciabili che la stessa Carta protegge.

Al contrario, proprio la condizione disastrosa della finanza pubblica non può non avvisare della circostanza che, se tale scambio dovesse essere riconosciuto come costituzionalmente legittimo e consentito, ad esso fatalmente ed inevitabilmente si tornerebbe a ricorrere ogni volta che le stime di probabile gettito lo rendessero «consigliabile».

In altre parole, ogni potenziale costruttore abusivo saprebbe bene che, poiché il problema del disavanzo dello Stato non è destinato a risolversi, nella sua entità fondamentale, né nel breve né nel medio periodo, ma semmai soltanto a trovare modi di progressivo «contenimento», ogni suo abuso sarà tollerato e in prospettiva persino gradito, dato che ciò costituirà occasione per periodiche «contribuzioni» al bilancio statale.

Ma basta enunciare tale prospettiva per rendere evidente come essa drasticamente ripugni ai valori costituzionali, trasformi l'imperativo della legalità in una mera facoltà per chi voglia semplicemente vivere tranquillo, trasformi la tutela degli interessi pubblici e dei valori costituzionali cui lo Stato è chiamato in un termine meramente economico, rimpiazzabile per veri o presunti equivalenti monetari, secondo la necessità dei governanti di trarre fondi dai governati senza loro troppo dispiacere.

La stessa sentenza costituzionale n. 369/1988, sopra richiamata, poneva il problema dei «vincoli costituzionali al potere di clemenza». Essa lo poneva con riferimento soprattutto al profilo della punibilità penale, mentre la ricorrente regione, nella sua veste di rappresentante degli interessi urbanistici della propria comunità territoriale, oltre che di titolare di poteri e funzioni in materia, è interessata maggiormente al profilo della salvaguardia, appunto, di tali interessi urbanistici e territoriali.

Non pare dubbio tuttavia che i limiti enunciati in quella sede rimangano comunque validi, ed anzi, si consenta di aggiungere, vadano intesi ancor più restrittivamente quando si ponga il problema non della clemenza in astratto, ma della legittimità costituzionale dello scambio tra accettazione del comportamento illegale e danaro, quando il comportamento illegale si sia tradotto in compromissioni dell'assetto edilizio ed urbanistico, e quando dunque l'accettazione dell'illegalità si traduca nella definitiva accettazione della degradazione di tali valori.

Da questo punto di vista, occorre sottolineare come il condono edilizio non sia in nessun modo assimilabile ad altri condoni che pure comportino «clemenza» penale, quali i condoni fiscali. Infatti, se anche per questi si pone indubbiamente il problema del complessivo sovvertimento della legalità, e dell'incoraggiamento che da essi deriva a nuove illegalità, va però osservato che, nell'oggetto specifico, si tratta di una rinuncia ad una pretesa economica in vista di una diversa, e sia pure più ridotta, pretesa economica.

In altre parole, sia la pretesa originaria che quella derivante dal condono si riferiscono sempre a somme di danaro: di modo che, pur ferma ogni riserva ed ogni limite, la questione acquista, nel suo oggetto specifico, un connotato quasi di transazione ordinaria in relazione ad una lite patrimoniale.

Il condono edilizio opera invece, anche nel suo oggetto specifico, su beni e interessi indisponibili e costituzionalmente tutelati della comunità. Tali beni, costituzionalmente protetti sia direttamente in se stessi, sia indirettamente mediante un equilibrato riparto di competenze tra diversi livelli di responsabilità territoriale, appartengono alla comunità e non possono in linea di principio essere scambiati con «denaro» da nessun livello di governo, senza contraddire quella «gerarchia di valori» sottolineata proprio nella giurisprudenza costituzionale.

Ed è perciò, ad avviso della ricorrente regione, che occorre partire da una valutazione costituzionale tendenzialmente negativa, e valutare con rigore se ed in che misura possano esistere presupposti legittimanti che conducano a superare, in singoli casi, la illegittimità di principio.

Ma sembra chiaro che nel caso in esame tali presupposti costituzionali legittimanti devono essere drasticamente esclusi.

Non solo, infatti, nella citata sentenza, la Corte costituzionale osserva, in termini generali, che «la “non punibilità” e la “non procedibilità”, di cui ai moderni condoni penali, specie quando “cancellano” reati lesivi di beni fondamentali della comunità, va usata negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale», ma più specificamente rileva che il fenomeno può giustificarsi, in sostanza, in circostanze eccezionali, quando il legislatore intenda imprimere un nuovo orientamento alla disciplina di una materia, e sia perciò «quasi necessitato, nel “cancellare” il passato, ad incidere sulle sanzioni penali poste a rafforzamento delle sanzioni extrapenali» (punto 5 in diritto).

Ma nel nostro caso nulla di tutto ciò si verifica, dato che, salvi gli aggiustamenti procedurali, rimangono immutati i cardini fondamentali della disciplina urbanistica, immutati i comportamenti leciti o illeciti, immutate le sanzioni.

Se poi si considera la *ratio* della citata sentenza con riferimento specifico al condono edilizio, risulta evidente che la ragione per la quale la Corte costituzionale ne ha ritenuto la legittimità sta appunto nei concetti di eccezionalità e soprattutto di singolarità, nella natura assegnata al condono di irripetibile punto di cesura tra un passato da sistemare con le misure di condono ed un futuro posto su basi ormai certe e sicure, nella natura perciò del condono di punto di partenza di una nuova legalità.

Ma è evidente che tutto ciò non si può reiterare, quando ancora il primo condono non è sostanzialmente concluso (la stessa relazione ricorda che il novanta per cento delle pratiche non è ancora definita in via amministrativa, per non dire di tutta l'inevitabile fase contenziosa) senza ridicolo, e soprattutto senza naufragio degli irrinunciabili valori costituzionali.

Così la legge del 1985 è stata ritenuta non contraria a costituzione proprio in quanto essa poneva (punto 6 in diritto) «“sicure” basi normative per la repressione futura di atti che violano fondamentali esigenze sottese al governo del territorio, come la sicurezza dell'esercizio dell'iniziativa economica privata (art. 41, secondo e terzo comma, della Costituzione), la funzione sociale della proprietà (art. 42, secondo comma, della Costituzione) la tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico (art. 9, secondo comma, della Costituzione) ecc.» (punto 6 in diritto). Ancora, la Corte ha rilevato come andasse «nettamente distinto, nella legge in esame, ciò che attiene al futuro, nel quale il legislatore, nel riordinare la materia, non ammette in alcun modo sanatorie per le opere contrastanti con gli strumenti urbanistici, da ciò che riguarda il passato».

Né la legge è minimamente mutata sul punto di ciò che, nel regime ordinario, è sanabile.

Insomma, il condono della legge n. 47/1985 poteva e poté considerarsi legittimo solo in quanto considerato eccezionale e singolare, pegno definitivo del superamento di una fase passata e di apertura di una nuova fase del diritto urbanistico, ormai certo ed irretrattabile. Se si pone in discussione, in diritto o in fatto, questo assetto di interessi e valori, si pone semmai in forse (smentendo in fatto l'argomentazione della Corte) la sostanziale legittimità ed efficacia di quello passato, ma non si giunge certo a fondare la legittimità costituzionale di un nuovo condono.

In questo contesto non sia fuor di luogo notare che dunque il nuovo condono edilizio drasticamente contraddice, senza minimamente mutarli sul piano generale, i principi ed i valori della normativa urbanistica: il principio per cui si può costruire solo nel rispetto della regole, e si può ottenere la sanatoria ordinaria solo a rigide e precise condizioni (art. 13 della legge n. 47/1985), il principio per cui le illegalità vanno combattute e represses, il principio cardine per cui l'illegalità non deve comunque andare a beneficio di chi l'ha commessa, principio nel quale sta il fondamento razionale dell'acquisizione alla mano pubblica degli immobili abusivi.

Tali principi sono quelli che secondo la Costituzione vincolano le regioni nella propria azione legislativa ed amministrativa. Ma ciò che la Costituzione impone alle regioni si impone ugualmente allo Stato: libero esso di innovare e dettare nuovi principi, non può tuttavia stracciare tali principi in singoli casi o per singoli periodi di tempo, senza violare ogni complessivo quadro di riferimento della legalità costituzionale, dettando «norme» derogatorie per classi di casi già conclusi, che non possono che qualificarsi come norme di ingiustificato privilegio.

Tali norme illegittimamente spogliano i pubblici poteri delle loro facoltà di reprimere gli abusi, ed addirittura assicurano agli autori beni che secondo le regole sanzionatorie ordinarie sono già entrati nel patrimonio pubblico.

Sotto ognuno dei profili indicati emerge la complessiva illegittimità costituzionale della reiterazione ed estensione del condono edilizio.

La ricorrente regione non può pertanto non sollecitare la dichiarazione di illegittimità costituzionale del principio informatore stesso del condono edilizio concepito quale mezzo di produzione di risorse statali sostitutivo dell'imposizione fiscale.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, undicesimo comma, in quanto assimila il silenzio delle amministrazioni di tutela dei vincoli ad un parere favorevole, in violazione degli artt. 3 e 9 della Costituzione, del principio del buon andamento dell'amministrazione e del principio generale di ragionevolezza.

L'undicesimo comma dell'art. 1, dispone (integrando l'art. 32 della legge n. 47/1985) che quando la domanda di condono si riferisca ad opere su aree sottoposte a vincolo, ivi comprese quelle realizzate nei parchi, ed il condono stesso sia perciò subordinato al parere favorevole dell'autorità di tutela, tale parere «si intende reso in senso favorevole» qualora esso non venga formulato entro centottanta giorni. È evidente che la contestazione della legittimità costituzionale di tale disposizione si pone su un piano diverso e del tutto subordinato, rispetto a quanto sopra argomentato. Tuttavia, anche tale specifica illegittimità è per sé grave ed agevolmente rilevabile.

Va rilevato intanto che attualmente, diversamente da quanto avveniva nel 1985, la posizione dei pareri nel procedimento ha trovato, proprio per l'aspetto che qui interessa, disciplina generale. Dispone infatti l'art. 16, primo comma, della legge n. 241/1990 che «ove debba essere obbligatoriamente sentito un organo consultivo, questo deve emettere il proprio parere entro il termine prefissato» o, in mancanza, entro novanta giorni; ed il secondo comma specifica che «in caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere ... è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere».

Il terzo comma precisa tuttavia che le disposizioni di cui ai primi due commi «non si applicano in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale e della salute dei cittadini».

Dunque, in via ordinaria è dettata una disciplina generale che privilegia la speditezza dei procedimenti, consentendo all'amministrazione attiva di procedere anche in caso di inerzia dell'organo consultivo; ma tale principio non si applica in caso di pareri finalizzati alla tutela di una serie di valori, che il legislatore, in ossequio al loro particolare valore costituzionale e alla rilevanza per i cittadini, privilegia rispetto alla stessa speditezza del procedimento.

Ora, se ciò vale per la procedura ordinaria, a maggiore ragione dovrebbe valere in una procedura come quella relativa al condono edilizio: nella quale colui che richiede la sanatoria si trova per sua stessa ammissione in una condizione di illegalità, nella quale non si è verosimilmente curato dei valori ambientali o di altri valori privilegiati.

Sembra anche troppo ovvio che da una parte la disposizione in esame rende del tutto eventuale la tutela dei valori costituzionalmente protetti, dall'altra che tale soluzione è altresì irragionevole, costituendo un privilegio favorevole per l'autore di un abuso, rispetto a colui che versi nella situazione ordinaria di legalità e di controllo preventivo.

Inoltre, la disposizione è anche intrinsecamente irragionevole. Infatti, se un parere richiesto dalla legge tarda, il legislatore potrà, se lo ritiene opportuno, e salvi i limiti ora illustrati, consentire all'autorità che deve provvedere di farlo anche in assenza del parere: con il risultato che l'autorità provvedente riassorbirà in sé e deciderà anche esercitando quella discrezionalità che il parere avrebbe trattato.

Ma non può il legislatore, senza far violenza alla realtà e ledere la tutela dei valori costituzionali, trasformare il silenzio in un presunto «parere favorevole»: assegnando dunque al silenzio il compito di orientare positivamente la decisione dell'autorità che provvede, che si troverebbe praticamente vincolata ad una valutazione positiva che non esiste e non è stata resa. Di qui un profilo di ulteriore irragionevolezza e di contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, e della connessa tabella, in quanto omette di prevedere una categoria di contribuzione per la opere di restauro e risanamento conservativo, quando tali opere nel regime ordinario sarebbero soggette a concessione onerosa in quanto non rientranti nelle ipotesi previste dall'art. 9 della legge n. 10/1977 (edifici unifamiliari e restauri convenzionati) e dall'art. 7 del d.-l. n. 9/1982 (recupero abitativo), in violazione dell'art. 3 e 97, primo comma, della Costituzione.

Sempre in via subordinata alla questione principale relativa al condono, va osservato che il decreto impugnato sembra omettere di prevedere una categoria di contribuzione per talune opere abusive, e precisamente per le opere costituenti restauro conservativo, quando queste siano soggette a concessione onerosa.

È probabile che l'omissione sia dovuta all'opinione che il restauro conservativo non sia soggetto a concessione onerosa. Tuttavia, ciò non appare esatto, dato che il legislatore sottrae al principio generale della soggezione a concessione e della onerosità solo talune fattispecie di restauro, indicate in epigrafe.

Se il rilievo è fondato, la mancata previsione di una apposita contribuzione per le altre fattispecie discrimina in modo favorevole gli autori di certi abusi, in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, in quanto affida al Ministro dei lavori pubblici, anziché alle competenti regioni, la determinazione dei criteri di formazione e dei contenuti dei programmi di intervento per il rientro dell'abusivismo di necessità, in violazione degli artt. 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

L'art. 3, primo comma, prevede che sia il Ministro dei lavori pubblici a determinare con proprio decreto, «i criteri di formazione e i contenuti dei programmi di intervento, nonché le modalità di concessione dei finanziamenti», in materia di «abusivismo di necessità e di opere non residenziali».

A parte il carattere intrinsecamente criticabile di una disciplina che non definisce neppure ad un livello minimo l'oggetto ed i contenuti dei programmi comunali di intervento, lasciando solo supporre che si tratti di programmi di lavori pubblici, non potrebbe essere più evidente la lesione dell'autonomia legislativa ed amministrativa delle regioni.

Qui semplicemente il legislatore attribuisce al Ministro dei lavori pubblici i compiti che la Costituzione assegna alle regioni. Ad esse spetta di definire i programmi di intervento nei loro contenuti e nelle modalità di formazione, ad esse spetta di finanziare le relative spese, ad esse spetta di acquisire e destinare le risorse necessarie, qualora si tratti di interventi non rientranti nella finanza ordinaria delle regioni.

In particolare, lo sviluppo e la specificazione delle disposizioni di principio statali è il compito proprio della potestà legislativa regionale. Ma ugualmente deve dirsi per la potestà amministrativa in materia di programmi di lavori pubblici, secondo il riparto di competenze fissato, in attuazione della Costituzione, dagli artt. 87 e 88 del d.P.R. n. 616/1977.

Né si può invocare per un diverso riparto qualunque interesse nazionale. Il fatto è, come detto in premessa, che il legislatore del decreto n. 551/1994 ha ragionato come se l'articolazione istituzionale italiana fosse oggi ancora quella precostituzionale, nella quale ogni incombenza di una certa rilevanza in materia di urbanistica e lavori pubblici era in sostanza cogestita tra i comuni interessati e il Ministero.

Che l'articolazione precostituzionale delle competenze e degli interventi risulti, se riproposta oggi, incostituzionale, sembra davvero troppo evidente per richiedere ulteriore illustrazione.

Nel d.-l. n. 551/1994 il Governo ha sentito il bisogno di aggiungere (rispetto al precedente decreto n. 468/1994) che il Ministro provvederà «sentita la Conferenza permanente» Stato-regioni. Ma è evidente che la mera partecipazione regionale al procedimento non elimina la sottrazione di competenze costituzionalmente garantite operata dalla disposizione.

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, in quanto attribuisce al Ministro dei lavori pubblici, anziché alle competenti regioni, gli eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta*, in violazione degli artt. 117, primo comma, e 118, primo comma, nonché dell'art. 130 della Costituzione.

L'art. 4, primo comma, dispone che «in caso di inadempienze il Ministro dei lavori pubblici, ai fini dell'attuazione di quanto previsto dal presente decreto, su richiesta del sindaco, del comitato regionale di controllo, ai sensi dell'art. 48 della legge 8 giugno 1990, n. 142, ovvero su segnalazione del prefetto competente per territorio, nomina un commissario *ad acta* per l'adozione di provvedimenti di competenza del sindaco».

A parte l'apparente absurdità della norma che prevede che il sindaco chieda al Ministro la nomina di un commissario *ad acta* per adottare provvedimenti che lo stesso sindaco potrebbe e dovrebbe adottare (altrimenti infatti non ci sarebbe inadempienza); a parte la stravaganza, solo leggermente inferiore, di quella che assegna al comitato regionale di controllo il compito di chiedere al Ministro la nomina di un commissario che secondo le regole ordinarie dell'art. 48 della legge n. 142/1990 dovrebbe nominare esso stesso; a parte ancora la sostanziale inutilità dell'individuazione delle autorità «segnalanti», quando poi si dispone che il Ministro può procedere anche d'ufficio; a parte tutto ciò, la disposizione risulta comunque platealmente incostituzionale.

L'art. 130 della Costituzione dispone che il controllo sugli atti dei comuni e province è esercitato da un organo regionale, identificato dal legislatore nel comitato regionale di controllo. Come sembra pacifico in dottrina e in giurisprudenza, l'attribuzione costituzionale si riferisce sia al controllo preventivo che a quello sostitutivo, ove se ne verificano gli estremi.

La regola costituzionale è d'altronde codificata a livello di legislazione ordinaria proprio dall'art. 48, primo comma, della legge n. 142/1990, così impropriamente richiamato dal decreto impugnato, secondo il quale «qualora i comuni e le province, sebbene invitati a provvedere ... ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, il comitato regionale di controllo provvede a mezzo di un commissario». Il secondo comma assegna poi alla legge regionale il compito di disciplinare le modalità di esercizio di tale potere.

Dunque, sia che la disposizione venga intesa come un potere aggiuntivo a quello del comitato regionale di controllo, sia che venga intesa come un potere sostitutivo di questo, la disposizione risulta incostituzionale.

Ugualmente risulterebbe incostituzionale se si volesse considerare il potere in questione come potere di amministrazione attiva, anziché di controllo, perché esso spetterebbe comunque all'autonomia amministrativa e legislativa delle regioni in relazione alla materia di intervento.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, in quanto attribuisce al Ministro dei lavori pubblici, anziché alle competenti regioni, il compito di stipulare accordi con il Ministero della difesa per l'utilizzazione delle strutture tecnico-operative del Ministero stesso per le opere di demolizione, in violazione dell'art. 118, primo comma, della Costituzione.

In ragione della materia (lavori pubblici e urbanistica) spetta alle regioni e non al Ministro dei lavori pubblici, ed ancor meno ad organi periferici di esso, di stipulare intese relative all'uso delle strutture tecnico-operative del Ministero della difesa per le opere di demolizione di edifici abusivi.

Il legislatore del decreto sembra credere che, poiché si tratta di questioni coinvolgenti la difesa, la competenza regionale deve essere esclusa. Ma qui la difesa non c'entra per nulla, e il problema sta tutto nel concordare le modalità per l'attività di demolizione, a tutela dei valori urbanistici, edilizi, paesistici, ambientali, ecc.

L'attività amministrativa in relazione ad essi è assegnata dalla Costituzione e dalle leggi alle regioni, ed esse possono svolgerla in collaborazione con altre amministrazioni, anche statali, secondo le regole generali, codificate ad esempio dall'art. 15 della legge n. 241/1990.

La sola cosa che richiede intervento dello Stato è l'autorizzazione legislativa al Ministero della difesa di occuparsi di ciò: infatti, la tutela dei valori sopra detti non rientra nei compiti ordinari delle strutture tecnico-operative di tale Ministero, e richiede perciò apposita previsione statale.

Su tale base, tuttavia, rimane intatta la competenza regionale a tradurre anche tale intervento in attività operativa, stipulando con l'amministrazione della difesa le necessarie convenzioni sul piano locale.

Al più, potrebbe ammettersi, se il legislatore lo ritenesse necessario, che le convenzioni locali possano trovare un punto di riferimento in convenzioni quadro a livello nazionale: ma ogni previsione eccedente questa risulta contraria alle attribuzioni costituzionali di competenza.

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 5, terzo comma, in quanto prevede il silenzio-assenso per l'approvazione degli strumenti urbanistici in termini rigidi e direttamente operativi, in violazione dell'art. 118, primo comma, 117, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

Il terzo comma dell'art. 5 dispone che «l'approvazione degli strumenti urbanistici da parte della regione e, ove prevista, della provincia o di altro ente locale, avviene entro centottanta giorni dalla data di trasmissione, da parte dell'ente che lo ha adottato, dello stesso strumento urbanistico», che tale termine «può essere interrotto una sola volta per motivate ragioni» e che decorso tale termine «i piani si intendono approvati».

La disposizione, talora non chiara (l'approvazione da parte della provincia, quando è prevista, sostituisce di norma, e non si aggiunge, a quella regionale) ha lo scopo evidente di accelerare la procedura di approvazione dei piani regolatori.

Lo scopo può ritenersi accettabile e condivisibile, e la stessa ricorrente regione ha in corso di approvazione una normativa rivolta alla sua realizzazione. Non accettabile è tuttavia, sul piano della legittimità costituzionale, la disciplina rigida, diretta e dettagliata che il legislatore statale dispone.

Si consideri per primo il termine di «centottanta» giorni. Esso esprime il punto di equilibrio tra due opposte esigenze: quella di consentire all'amministrazione approvante un tempo adeguato, quella di assicurare comunque una decisione in un tempo ragionevole. Risulta tuttavia anche evidente *ictu oculi* che un simile termine non può che essere fissato con riferimento alla realtà amministrativa locale: al numero dei piani da approvare, alla situazione dell'amministrazione regionale, e simili. In certe situazioni, centottanta giorni potranno essere anche troppi, in altre non ancora sufficienti.

Né si dica che si tratta di un termine preesistente, e precisamente del termine previsto dall'art. 9, secondo comma, del d.l. 10 novembre 1978, n. 702, convertito, con modificazioni, alla legge 8 gennaio 1979, n. 3. Si trattava allora, infatti, di un termine meramente ordinatorio, che andava a sostituire il precedente termine (sempre ordinatorio) di un anno introdotto (quale ultimo comma dell'art. 8 della legge urbanistica), quando ancora competente all'approvazione era il Ministero dei lavori pubblici, dalla legge «ponte» 6 agosto 1967, n. 765: mentre è chiaro che nel momento in cui il termine divenga perentorio esso cambia di natura, e non può non essere fissato in aderenza alle situazioni specifiche.

Inoltre, non può non essere riconosciuta alla regione la potestà di stabilire più precise regole, condizioni e cautele, nell'ambito delle quali soltanto si realizzi un effetto giuridicamente importante quale l'approvazione del piano regolatore. Ad esempio, la ricorrente regione sta perseguendo un disegno che anticipa l'intervento della provincia (competente all'approvazione per delega della regione), consentendo ad essa osservazioni e riserve sul piano adottato, cosicché il comune, quando ridelibera, tiene conto non solo delle osservazioni dei privati, ma già della posizione dell'autorità chiamata ad approvare. Ed in un simile contesto potrebbe essere disposto che il silenzio assenso si realizza, a condizione però che il comune abbia fatto proprie tali osservazioni e riserve, almeno in quanto esse riguardino la coerenza con la programmazione di livello superiore e la generale legittimità del piano.

Ora, sembra che la stessa possibilità di una simile ed articolata disciplina, che al meglio contemperi i diversi valori ed interessi in gioco, risulti vanificata e compromessa da una disciplina statale che in termini rigidi e direttamente operativi (ed in realtà anche semplicistici) disponga direttamente e nel dettaglio la disciplina del silenzio assenso.

Ciò che si chiede, in sintesi, è che se lo Stato ritiene di dover codificare il principio del silenzio assenso in relazione all'approvazione degli strumenti urbanistici, esso si limiti appunto, come l'art. 117, primo comma, della Costituzione richiede, a codificarlo come principio, lasciando alle regioni di dettare la disciplina attuativa in termini di adeguatezza e razionalità nell'ambito della propria disciplina urbanistica.

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 7, nono comma, in quanto costringe le regioni che volessero utilizzare la procedura prevista dallo stesso art. 7, a «chiedere» al Ministro l'autorizzazione, anziché direttamente consentire tale possibilità, in violazione dell'autonomia amministrativa e legislativa regionale, e, in quanto assegna al Ministro a non alle regioni competenti il compito di autorizzare le amministrazioni infraregionali ad utilizzare la procedura di cui all'art. 7 per le opere pubbliche di competenza regionale.

L'art. 7 del decreto, sotto il titolo «definizione del contenzioso in materia di opere pubbliche» individua una procedura di riattivazione di opere di competenza statale per qualunque ragione sospese, anche di fatto.

Tale procedura è avviata da una «istanza» del «ricorrente». Sulla base dell'istanza una apposita commissione valuta la situazione, formulando al Ministro le proposte conseguenti; e qualora «la valutazione si concluda con esito positivo la procedura di affidamento o di esecuzione deve essere ripresa e portata a conclusione» settimo comma.

Tale procedura riguarda in primo luogo, come detto, opere di competenza statale. Tuttavia, il nono comma, dello stesso art. 7 dispone che «le pubbliche amministrazioni ... possono chiedere al Ministro dei lavori pubblici l'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo alle procedure di affidamento e di realizzazione di lavori di rispettiva competenza, ove ricorrano le condizioni indicate nel presente articolo». In altre parole, è il Ministro a decidere, in tali casi, se debbano essere applicate le regole dell'art. 7.

Tale disposizione si rivela illegittima sotto un duplice profilo.

Da una parte, ed a prescindere da ogni valutazione specifica della procedura prevista dall'art. 7 in sé considerata, la disposizione del nono comma costringe le regioni che volessero utilizzare tale procedura, anziché quelle previste in via ordinaria a «chiedere» al Ministro l'autorizzazione.

Tale potere ministeriale, e la corrispondente soggezione regionale, appaiono privi di ragione, e di corrispondenza nelle regole costituzionali.

Se il principio della legislazione statale è che per le opere sospese può essere seguita una speciale procedura, per quanto riguarda le regioni ogni decisione al riguardo, qualora il legislatore statale non voglia stabilire direttamente tale possibilità, non può spettare che in via esclusiva alle stesse regioni, nel rispetto delle regole costituzionali e statutarie.

Ma il nono comma dell'art. 7 viola le prerogative regionali anche sotto un secondo e non meno rilevante profilo.

Esso in pratica attribuisce al Ministro dei lavori pubblici ogni decisione non solo sulle regioni stesse, ma anche su tutte le amministrazioni che rientrano, ai fini dei lavori pubblici, nel «sistema regionale». In realtà, sono tutte le amministrazioni locali interne alla regione ad essere soggette alle leggi regionali in materia di opere pubbliche. È chiaro dunque che, una volta ammessa dal legislatore statale la possibilità astratta di una procedura derogatoria, ogni decisione sull'applicazione di tale procedura nei singoli ambiti locali, soggetti alla potestà legislativa ed amministrativa regionale, non può spettare che alla stessa regione, e che ogni diversa statuizione si traduce in una grave lesione delle prerogative costituzionali della regione.

Né si dica che il senso di tali disposizioni sta nel «concentrare» l'esame di tutte le questioni presso le commissioni nominate dal ministro ai sensi del terzo comma dell'art. 7: perché se così fosse, ne emergerebbe un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, sia con riferimento alle opere regionali che a quelle locali, consistente in un indebito accentramento delle procedure di decisione che le riguardano.

Sia consentito osservare che il d.-l. n. 551/1994 ha rimosso alcune delle più discutibili disposizioni già contenute nel d.-l. n. 468/1994, poi decaduto. Tra queste la disposizione per la quale la presentazione dell'istanza ai sensi del primo comma valeva rinuncia al contenzioso (a prescindere dall'esito di essa) e soprattutto la disposizione che prevedeva per il compimento delle opere sospese la deroga alle regole di contabilità di Stato. Tale eliminazione è certamente un fatto positivo: tuttavia essa costringe a chiedersi quale sia attualmente il senso complessivo della procedura. La risposta che sembra doversi dare è che esso altro non è che di avviare un riesame della situazione, da compiersi peraltro ormai nell'ambito della legislazione vigente.

Ciò detto, non si capisce affatto per quale ragione le pubbliche amministrazioni, ed a maggior ragione le regioni, dovrebbero chiedere al Ministero l'autorizzazione a fare un qualcosa che sta nelle regole ordinarie, e che qualunque buona amministrazione dovrebbe in ogni caso fare, se non avere già fatto.

D'altronde, che la cosa rientri nelle normali attribuzioni e compiti di ogni amministrazione risulta anche dal decimo comma dello stesso articolo, ove si afferma che queste «anche su istanza delle imprese interessate» (ma dunque anche d'ufficio) provvedono ad esaminare «i casi relativi alle procedure di affidamento e di esecuzione delle opere pubbliche che, pur rientrando nelle ipotesi di cui al presente articolo, possono essere riavviate con provvedimento amministrativo sulla base dei principi indicati nel presente articolo».

Ciò è perfettamente condivisibile, ma rende ancor più oscura la ragione ed il senso dell'altra procedura: anche perché se a riavviare l'opera non basta un provvedimento amministrativo, di certo neppure il Ministro dei lavori pubblici o le sue commissioni la potranno riavviare.

9. — Illegittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, in quanto dispone, decorsi i sessanta giorni dall'ordine di sospensione dei lavori senza ulteriori provvedimenti, la cessazione dell'efficacia dell'ordine del sindaco, senza disporre o consentire nessuna possibile forma di tutela dell'interesse pubblico, in violazione dell'art. 97, primo comma, e dell'art. 9 della Costituzione.

L'art. 8, secondo comma, del decreto impugnato dispone, modificando ed integrando l'art. 4, terzo comma, della legge n. 47/1985, che decorsi i sessanta giorni dall'ordine di sospensione dei lavori senza ulteriori provvedimenti, «l'ordine del sindaco perde efficacia».

Così facendo la legge privilegia in modo assoluto, tra i due interessi confliggenti, l'interesse del privato ad una celere definizione della sua posizione, subordinando completamente ad esso l'interesse pubblico alla tutela dei valori urbanistici.

La ricorrente regione Emilia-Romagna non nega che ciascuno degli interessi in gioco sia degno di tutela, e non contesta in assoluto che sia possibile per il legislatore statale definire un equilibrio diverso da quello fissato dal diritto sin qui vigente: ma dovrà pur sempre trattarsi di un equilibrio, e non delle semplice subordinazione dell'interesse pubblico a quello privato.

D'altronde, se una attenuazione dell'efficacia dell'ordine di sospensione dei lavori potrebbe essere comprensibile qualora essa venisse riferita a violazioni urbanistiche minori, la sua estensione a qualunque trasgressione di regole urbanistiche appare ingiustificata ed abnorme: si pensi alle opere costruite in assenza di concessione o in totale difformità, o addirittura ad opere costruite su aree assoggettate a vincoli di totale inedificabilità o destinate a spazi pubblici.

Sembra assurdo, in tali ipotesi, consentire a chi ha intrapreso una costruzione radicalmente illecita di proseguire nella sua attività, soltanto perché il comune non ha provveduto a completare l'iter istruttorio per i provvedimenti definitivi. In effetti, le opere realizzate, a stare alla disciplina urbanistica, dovrebbero comunque alla fine essere demolite: il vantaggio di poter continuare nell'abuso è tale dunque solo se si pensi che, una volta fatta l'opera, in qualche modo essa verrà «sanata», e dunque in una logica di condono permanente. Diversamente, infatti, si tratta solo di un costo sia per il privato che per la comunità.

Inoltre, il legislatore non subordina la possibilità di continuare nell'opera intrapresa, ed oggetto dell'ordine di sospensione, a nessuna tra le molte possibili cautele: dalla costituzione di cauzioni, a poteri sindacali di reiterare l'ordine per gravi motivi, alla presentazione di asseverazioni di professionisti terzi attestanti, sotto la loro responsabilità, la conformità dei lavori alle previsioni urbanistiche e la loro regolarità sotto il profilo dei permessi edilizi, ecc.

Insomma, mentre sarebbe altamente utile uno strumento di effettivo contemperamento degli interessi, che consentisse, in certi casi e con determinate modalità, di sottrarsi all'eventuale inerzia dell'amministrazione, la pura e semplice dichiarazione di decadenza dell'ordinanza sindacale di sospensione compromette gravissimamente l'interesse pubblico, senza giovare nella sostanza a quello privato. Di qui l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 97, primo comma, della Costituzione, e dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

10. — Illegittimità costituzionale dell'art. 8, quinto comma, in quanto introduce la possibilità di «monetizzare» gli abusi sui beni paesistici e storico-artistici compiuti mediante opere di ristrutturazione edilizia, in violazione dell'art. 9 della Costituzione.

L'art. 8, quinto comma, del decreto impugnato, modificando l'art. 9 della legge n. 47/1985, introduce la possibilità di «monetizzare» gli abusi sui beni paesistici e storico-artistici compiuti mediante opere di ristrutturazione edilizia, «quando la restituzione in pristino non sia possibile o non consenta il recupero dei valori tutelati».

Va ricordato che l'art. 9 della legge n. 47/1985, prima della modifica, disponeva norme speciali per gli interventi di ristrutturazione edilizia che interessassero i beni di interesse storico-artistico ovvero di interesse paesistico ambientale già tutelati dalle leggi del 1939 nn. 1089 e 1497, prescrivendo che in ogni caso l'autorità, oltre ad irrogare una sanzione pecuniaria fino a dieci milioni, ordinasse «la riduzione in pristino a cura e spese del responsabile dell'abuso, indicando criteri e modalità diretti a ricostituire l'originario organismo edilizio».

In altre parole, la legge considerava l'intervento abusivo di ristrutturazione edilizia come un intervento sempre reversibile: nel senso che anche in caso di distruzione dovesse sempre essere ricostituito «l'originario organismo edilizio». Ciò da una parte tutelava la comunità minimizzando il danno, d'altra parte scoraggiava la produzione del danno stesso, dato che l'autore non avrebbe mai potuto conservare il prodotto del proprio abuso.

Sotto questo aspetto, la disciplina dei beni storico-artistici si differenziava e si contrapponeva alla tutela «ordinaria»: in relazione alla quale lo stesso art. 9 disponeva sì, al primo comma, la rimessione in pristino, precisando però al secondo comma che «qualora, sulla base di motivato accertamento comunale, il ripristino dello stato dei luoghi» si rivelasse «impossibile», il sindaco avrebbe irrogato una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento di valore realizzato.

Si aveva così, per la tutela ordinaria la restituzione in pristino o, in caso di impossibilità, la sanzione del doppio del valore; per la tutela rafforzata dei beni storico-artistici e paesistici, la riduzione in pristino «secca» oltre alla sanzione assoluta fino a 10 milioni.

La disciplina ora descritta non impediva affatto che, nel caso nel corso dei lavori venissero prodotti danni irrimediabili a beni storico-artistici, tali danni venissero addossati al loro autore ai sensi dell'art. 59, terzo comma, della legge n. 1089/1939.

La nuova disciplina recata dall'impugnato decreto introduce e disciplina l'ipotesi che «la restituzione in pristino non sia possibile o non consenta il recupero dei valori tutelati», e per essa prevede, accanto alla sanzione pecuniaria di cui s'è detto, «il pagamento di una indennità determinata con i criteri e le modalità previste dalle citate leggi 1º giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497».

Dunque, mentre nel regime precedente, la tutela delle bellezze protette era assoluta, richiedendosi in ogni caso la rimessione in pristino, ora essa è «relativizzata», dato che tale rimessione in pristino è esclusa non in caso di «impossibilità» (come già prima per le opere su beni non soggetti a speciale tutela) ma anche per il caso che la rimessione in pristino, pur possibile, «non consenta il recupero dei valori tutelati».

Ne consegue che oggi la tutela specifica dei beni protetti è inferiore alla tutela ordinaria: perché nei casi normali si eviterà la riduzione in pristino soltanto nei casi di impossibilità, nei casi di speciale protezione anche quando la rimessione in pristino non consentirebbe il recupero dei valori tutelati. Già sotto questo profilo è evidente la contraddittorietà e l'assurdità di tale normativa.

Ma va in aggiunta considerato che, al di là dell'apparente neutralità, il concetto di «impossibilità» della rimessione in pristino è un concetto che la stessa esperienza mostra largamente opinabile: la giurisprudenza amministrativa ha in passato ammesso che nella valutazione di tale «impossibilità» entri la considerazione degli interessi in gioco (Cons. Stato, V, 19 gennaio 1979, n. 29; Cons. St., V, 18 novembre 1982, n. 782, rispetto all'essere gli immobili già abitati; Cons. St., V, 15 aprile 1983, n. 127, rispetto all'esigenza di conservare il patrimonio immobiliare esistente), e più in generale ha ammesso l'esistenza di una «discrezionalità» (Cons. St., V, 27 marzo 1981, n. 113).

Sembra dunque chiaro che, nella realtà del diritto vivente, l'introduzione anche per i beni oggetto di speciale tutela della nozione di «impossibilità» della rimessione in pristino apre la strada a valutazioni che in concreto rappresentano una diminuzione di tutela. E ciò va detto a maggior ragione se all'ipotesi dell'impossibilità si aggiunge quella, ancor più opinabile, di «recuperabilità» dei valori tutelati.

Ma la tutela dei beni specialmente protetti rischia di rivelarsi ormai inferiore a quella ordinaria anche sotto il profilo della sanzione pecuniaria.

Prima della modifica, infatti, era chiaro che nell'ipotesi di ristrutturazione edilizia abusiva su beni oggetto di tutela speciale non si applicava la sanzione del doppio dell'aumento di valore dell'immobile: dato che tale sanzione presupponeva la conservazione delle opere realizzate, esclusa invece nel caso specifico dal terzo comma dell'art. 9.

In altre parole, il richiamo alle «altre misure e sanzioni previste da norme vigenti» non sembrava nella sua formulazione e non poteva in sostanza riferirsi alle sanzioni pecuniarie del comma precedente.

Nella nuova formulazione, il legislatore mantiene «ferme» le sanzioni «di cui al periodo precedente: cioè quelle del vecchio terzo comma». Ma tali sanzioni, come detto, non comprendevano la sanzione del secondo comma, ovvero il doppio dell'aumento di valore. E' dunque da ritenere, o da temere, che anche nella formulazione integrata dal decreto impugnato le sanzioni per i beni specialmente protetti non comprendano la sanzione prevista dal secondo comma.

Se così è, anche sotto questo profilo la tutela dei beni specialmente protetti potrebbe rivelarsi complessivamente inferiore a quella ordinaria, e consentire la realizzazione di plusvalori di notevole dimensione attraverso l'abuso, con la sola sanzione di dieci milioni nel massimo e del pagamento di una indennità commisurata al valore del bene distrutto.

Sembra alla ricorrente regione che la situazione descritta non corrisponda al principio di uguaglianza, tradotto in questo caso nel principio di una giusta proporzione delle tutele, né al principio di protezione del patrimonio storico artistico e paesistico, che trova il suo punto di riferimento nell'art. 9, secondo comma, della Costituzione.

11. — Illegittimità costituzionale dell'art. 8, quinto comma, prima frase del nuovo testo dell'art. 11, primo comma, della legge n. 47/1985, in quanto elimina la disciplina generale delle conseguenze dell'annullamento della concessione edilizia, sostituendola con la sola disciplina dell'annullamento dell'assenso silenzioso, in violazione degli artt. 117, primo comma, e 97, primo comma, 3, della Costituzione.

Il nuovo testo dell'art. 11 della legge n. 47/1985 dispone che «in caso di annullamento della concessione illegittimamente assentita ai sensi dell'art. 9 del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, mediante silenzio-assenso, il sindaco dispone la riduzione in pristino ed eventualmente, qualora quest'ultima non sia possibile, applica una sanzione pecuniaria pari al doppio del valore delle opere o loro parti abusivamente eseguite».

Il testo precedente disciplinava, in termini simili, tutte le ipotesi di annullamento di concessione edilizia. Il nuovo testo limita la disciplina all'annullamento delle concessioni frutto di silenzio assenso, ed apparentemente elimina ogni disciplina dell'ipotesi di annullamento di concessioni esplicitamente rilasciate.

Tale eliminazione comporta, a quel che pare, la piena assimilazione (sotto il profilo amministrativistico) della situazione di chi ha visto annullata la propria concessione a quella di chi non la ha mai ottenuta: il che sembra palesemente assurdo e discriminatorio. Ma non meno illegittimo e discriminatorio sarebbe il risultato se si affermasse che la situazione di chi ha visto annullata la propria concessione (magari ad opera del giudice e su azione del vicino) rimane invece assimilata a quella di chi ha regolarmente costruito.

Non si comprende in virtù di quale *ratio* il legislatore dovrebbe occuparsi soltanto dell'annullamento della concessione silenziosa, e non più di quella esplicita.

12. — Illegittimità costituzionale dell'art. 8, settimo comma, in quanto liberalizza totalmente le varianti «non essenziali» e parzialmente le stesse varianti essenziali, rendendo meramente facoltativa ed opzionale la realizzazione del progetto cui la concessione si riferisce o di un altro simile, in violazione degli artt. 117, primo comma, 118, primo comma, 97, primo comma, e 9 della Costituzione.

Prima della modifica, l'art. 15, primo comma, della legge n. 47/1985 prevedeva un regime particolarmente favorevole per le varianti aventi certe caratteristiche (conformità agli strumenti urbanistici ed alla normativa edilizia, non modifica della sagoma o delle superfici utili, non modifica delle destinazioni d'uso delle singole unità immobiliari e del numero di queste).

Si trattava, pacificamente, delle varianti di minore rilevanza, per le quali veniva esclusa in assoluto la sanzionabilità penale, e veniva esclusa altresì la sanzionabilità amministrativa purché la relativa richiesta avvenisse prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori. Qualora invece non ci fosse la richiesta, si riteneva che esse, data la loro natura, ricadessero nelle previsioni dell'art. 10 (opere senza autorizzazione).

L'art. 8, settimo comma, inserisce nel testo del primo comma dell'art. 15 le parole «varianti non essenziali nonché di varianti» tra le parole «realizzazione di» e «varianti». In conseguenza di questa operazione, risulta soggetta al particolare regime sopra descritto «da realizzazione di varianti non essenziali, nonché di varianti» aventi le caratteristiche sopra indicate.

Ora, pur non essendo certamente il testo così ottenuto un modello di chiarezza, se occorre dare un senso alle parole e alla presumibile intenzione del legislatore, se ne dovrebbe dedurre che in primo luogo risultano completamente sottratte al regime sanzionatorio le «varianti non essenziali». Che cosa esse siano, non appare chiaro, ed in particolare non appare chiaro se debbano considerarsi «varianti non essenziali» tutte quelle che alla stregua dell'art. 8 non costituirebbero, ove abusivamente realizzate, «variazioni essenziali».

In ogni modo, se davvero il testo deve essere inteso, come sembra, nel senso di una totale liberalizzazione di tali varianti così definite «non essenziali» si renderebbe meramente facoltativa ed opzionale la realizzazione del progetto cui la concessione si riferisce o di un altro simile.

Il testo della disposizione, nella nuova versione, prosegue estendendo il regime più favorevole, oltre che alle varianti dette «non essenziali», anche alle «varianti», purché corrispondenti alle caratteristiche sopra dette. Poiché le varianti «non essenziali» sono già liberalizzate a parte, queste ulteriori varianti non potrebbero essere, a quel che sembra, che varianti «essenziali».

Se così fosse, non potrebbe non porsi il problema del coordinamento con le «variazioni essenziali» di cui agli artt. 7 e 8 della legge n. 47/1985, la cui realizzazione è peraltro assimilata dagli stessi articoli alla costruzione in assenza di concessione edilizia: sicché non si comprenderebbe poi come talune di queste varianti possano godere del particolare regime dell'art. 15.

13. — Illegittimità costituzionale dell'art. 9, primo comma, in quanto, produce una situazione di incertezza giuridica, e in quanto rivolto a privare i comuni della possibilità di disciplinare nel tempo l'espansione dell'abitato, in violazione degli artt. 97, primo comma, 128, 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

L'art. 9, primo comma, del d.-l. n. 551/1994 lapidariamente dispone che «l'art. 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, è abrogato».

Ma la lapidarietà non si addice forse alla complessità del nostro sistema istituzionale, e ciò che ne deriva è in primo luogo una situazione di incertezza giuridica.

Convorrà ricordare che l'art. 13 della legge n. 10/1977, ora abrogato, disciplinava l'istituto del programma pluriennale di attuazione. Era infatti stabilito che l'attuazione degli strumenti urbanistici avvenisse, appunto, sulla base di programmi di attuazione, volti a scadenzare nel tempo l'edificazione. La ragione, facilmente comprensibile, stava nel fatto che l'edificazione di nuove aree e zone comporta scelte rilevanti ed investimenti ingenti per il comune, che a seguito dell'edificazione deve garantire le opere di urbanizzazione e l'intera rete dei servizi pubblici, dai trasporti, all'acquedotto, all'illuminazione, all'asporto rifiuti, alla manutenzione delle strade, per limitarsi ad alcuni esempi.

Dall'obbligo del piano pluriennale di attuazione potevano essere esonerati soltanto taluni comuni minori, e interventi edilizi al di fuori del piano potevano essere realizzati soltanto in zone già urbanizzate o in zone di completamento.

Sulla base dell'art. 13 della legge statale n. 10/1977 le regioni avevano legiferato. Per la ricorrente regione, il piano pluriennale di attuazione è disciplinato dalla l.r. 12 gennaio 1978, n. 2 e dall'art. 19 della l.r. n. 47/1978.

Ora, l'abrogazione dell'art. 13 della legge n. 10/1977 produce in primo luogo una situazione di incertezza giuridica. Infatti, venuto meno il principio dell'obbligatorietà del piano pluriennale di attuazione come principio statale, non sembra tuttavia che la semplice abrogazione della disposizione statale che lo prevedeva possa determinare l'automatica abrogazione di tutte le disposizioni regionali che ugualmente lo prevedono e lo disciplinano. In altre parole, non sembra che la semplice abrogazione di un istituto possa essere intesa come divieto di una legislazione regionale che continui ad ispirarsi all'istituto stesso. Venuto meno come principio obbligatorio, la «temporalizzazione» degli interventi urbanistici ed edilizi può sopravvivere sulla base della autonomia regionale.

Ma a parte ciò, è evidente che il piano pluriennale di attuazione è lo strumento per contemperare la libertà dell'iniziativa privata con le esigenze della comunità.

Anche in questo caso, la ricorrente regione non intende sostenere che l'istituto non potesse essere modificato o migliorato, ma rileva che l'esigenza cui esso corrispondeva era quella di garantire che l'iniziativa privata non si svolgesse in contrasto con l'utilità sociale, esigenza imposta dall'art. 41, secondo comma, della Costituzione.

E questo necessario contemperamento non può legittimamente essere «abrogato», con un colpo di penna, tornando a costringere i comuni, come nell'*ancien régime* urbanistico, a «inseguire» le scelte edificatorie dei privati, sopportandone i pesanti costi in termini meramente consequenziali.

Nel momento in cui il valore dell'elemento «tempo» è acquisito all'azione amministrativa (se ne veda soltanto un esempio in tutta la disciplina del procedimento recata dalla legge n. 241/1990), come elemento essenziale del buon andamento e dell'economicità di essa, non può essere senza contraddizione tolto al comune lo strumento essenziale per scadenzare e programmare nel tempo i propri interventi, correlati all'iniziativa privata.

Nel testo qui impugnato, invece, la totale subordinazione degli interessi pubblici alle scelte private è ulteriormente accentuata dalla disposizione del secondo comma, secondo il quale «i comuni sono obbligati a istituire e definire gli strumenti urbanistici attuativi di iniziativa privata afferenti le aree edificabili».

I comuni sono dunque completamente succubi delle scelte private quanto al tempo dell'edificazione, anche se — irragionevolmente allora — uguale aspettativa o diritto non sussiste per le aree soggette a piano particolareggiato pubblico. Ed in questo contesto neppure si comprende la priorità da assegnarsi, secondo la stessa disposizione, alle aree già incluse nei programmi pluriennali di attuazione. Infatti, se tale priorità è ragionevole, è doppiamente assurdo eliminare lo strumento che la consentiva; se lo strumento invece meritava di essere eliminato, non si comprende affatto il privilegio delle aree da esso previste.

14. — Illegittimità costituzionale dell'art. 9, quarto comma, in quanto, modificando l'art. 4 del d.-l. n. 398/1993, introduce nell'ordinamento il principio generale del silenzio assenso per le concessioni edilizie, per l'ipotesi che entro novanta giorni «non venga comunicato all'interessato il provvedimento di diniego» (primo comma, ed in connessione terzo comma e quarto comma), in violazione degli artt. 97, primo comma, 9, 128, 117, primo comma, 118, primo comma, della Costituzione.

Converrà in primo luogo ricordare che l'istituto del silenzio-assenso era già previsto sia per gli interventi edilizi minori, soggetti a semplice autorizzazione, sia (prima in via provvisoria, poi definitivamente) per le stesse concessioni edilizie quando si riferissero ad «interventi di edilizia residenziale diretti alla costruzione di abitazioni od al recupero del patrimonio edilizio esistente» (art. 8, primo comma, d.-l. 23 gennaio 1982, n. 9).

In questo caso, tuttavia, chi si avvalsesse del silenzio assenso costruiva a suo rischio. Stabiliva infatti il sesto comma, dello stesso articolo che «le sanzioni contemplate dagli artt. 15 e 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, si applicano anche ai soggetti» che abbiano ottenuto il silenzio-assenso qualora le opere assentite «siano state assentite e risultino in contrasto con norme di legge, di regolamenti edilizi, di strumenti urbanistici generali ovvero con i vincoli posti a tutela dei beni ambientali ed architettonici».

In modo diverso funziona il meccanismo introdotto ora dal decreto-legge qui impugnato, che riprende (con l'eliminazione di alcune garanzie per l'interesse pubblico) in sostanza il testo dell'art. 5 del d.-l. 8 aprile 1993, n. 101 (primo di una catena di decreti non convertiti, che avevano infine portato alla legge n. 493/1993, nella quale peraltro il meccanismo del silenzio assenso era stato correttamente eliminato).

Si prevede infatti semplicemente che la concessione venga tacitamente assentita, senza più prevedere non solo la salvaguardia degli interessi pubblici disposta dal sesto comma, dell'art. 8 del d.-l. n. 9/1982 sopra citato (permanenza delle sanzioni in caso di violazione delle norme urbanistiche e di tutela speciale), ma neppure (come prevedeva invece ancora il settimo comma dell'art. 5 del d.-l. n. 101/1993) che le disposizioni sul silenzio-assenso si applicano «quando la concessione deve essere rilasciata in forza degli strumenti urbanistici vigenti ed approvati».

In altre parole, la regolarità urbanistica sostanziale della costruzione non è più, nel decreto-legge impugnato, presupposto giuridico e condizione del silenzio-assenso.

L'abnormità di tale disciplina apparirà più chiaramente se la si raffronta a quanto disposto in via generale dall'art. 21 della n. 241/1990 per le ipotesi sia di attività già sottoposte ad atto permissivo ed ora soggette a semplice denuncia di inizio attività (art. 19 della legge n. 241/1990) che di silenzio-assenso (art. 20 stessa legge).

Dispone tale articolo (primo comma) che «con la denuncia o con la domanda di cui agli artt. 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti», e che «in caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'art. 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato»; ed aggiunge poi, soprattutto, che «le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli artt. 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque in contrasto con la normativa vigente».

Questa è dunque la regola generale dell'ordinamento, la regola che incorpora in sé un imprescindibile limite ed un punto di equilibrio nella tutela dei diversi valori: non potendosi affatto ammettere che la fattispecie del silenzio-assenso si perfezioni anche in difetto dei presupposti e dei requisiti.

Nel testo impugnato, invece, la regolarità edilizia e generale della costruzione dovrebbe invece essere assicurata da una asseverazione del progettista, che dichiara «la conformità degli interventi da realizzare alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e sanitarie» (art. 8, secondo comma). Ma tale garanzia, intrinsecamente protetta, è ulteriormente sminuita dal fatto che il progettista in tale asseverazione non assume nessuna responsabilità particolare, neppure quella dell'art. 373 del codice penale (per il reato di falsa perizia o interpretazione).

Dunque nella nuova versione il silenzio-assenso si forma anche nel caso del più totale contrasto con le normative urbanistiche e persino di tutela storica e paesistica vigenti. Anche in questi casi, trascorsi novanta giorni, la concessione si forma tacitamente, e il richiedente ha pieno diritto di costruire.

In sintesi, sembra evidente che la nuova disciplina del silenzio-assenso in tema di concessioni edilizie rende del tutto eventuale la tutela degli interessi urbanistici. Né si può ribattere che la colpa è dei comuni che rimangono inerti: qui infatti non è in gioco il «diritto» dei comuni di controllare lo sviluppo edilizio, ma è in gioco il diritto dei cittadini, costituzionalmente protetto, di vivere in un ambiente urbanisticamente, paesisticamente ed architettonicamente non degradato. La questione delle concessioni edilizie non è una partita a due tra richiedente e comune, ma un problema ben più complesso, che investe l'identità territoriale delle comunità. Da questo punto di vista, anche la disposizione,

aggiunta ora nel d.-l. n. 551/1994 rispetto al precedente n. 468/1994, secondo cui «i termini previsti dal presente articolo sono aumentati della metà per i comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti e raddoppiati per quelli con popolazione superiore a centomila abitanti» (nuovo ottavo comma art. 4 del d.-l. n. 398/1993) non muta in nulla la situazione costituzionale, ma si limita a concedere più tempo per la produzione dei medesimi negativi effetti.

È da rilevare, infine, che, nei termini in cui è disciplinato, l'istituto del silenzio-assenso travolge non solo, come detto, la tutela urbanistica, ma anche le tutele parallele di altri interessi pubblici, che nel procedimento ordinario si esprimono mediante i nulla osta dei vigili del fuoco e delle autorità sanitarie (art. 220 del t.u.l.s.), e che, quando si tratti di beni soggetti a tutela paesistica o storico-artistica, si esprime mediante i nulla osta delle competenti autorità.

Risulta così vanificata anche quella «assistenza di meccanismi diversificati e di organi tecnici» che pure la Corte costituzionale ha ritenuto essenziali al meccanismo concessorio nella sentenza n. 393/1992.

Una questione particolare investe poi l'art. 8, terzo comma, in quanto nel nuovo testo del terzo comma dell'art. 4 del d.-l. n. 398/1993 si fa divieto all'amministrazione in termini assoluti di richiedere, ove necessarie, «ulteriori integrazioni documentali», in violazione dell'art. 97, primo comma, della Costituzione.

Non si vede infatti come si possa ragionevolmente impedire all'amministrazione che, sia pure tardivamente, si avveda della mancanza di un documento essenziale, di richiederlo all'interessato: d'altronde nello stesso interesse di quest'ultimo. Si potrà stabilire semmai che la richiesta tardiva non sospende il termine dato all'amministrazione per provvedere, ma è del tutto assurdo impedire ad essa di richiedere l'integrazione documentale.

15. — Illegittimità dell'art. 9, settimo comma, in quanto nell'attribuire la giurisdizione sulla responsabilità per danno del sindaco e del responsabile del procedimento per illegittimo diniego di concessioni edilizie in via esclusiva al giudice amministrativo non provvede alle necessarie integrazioni e modifiche delle regole processuali ed al necessario coordinamento con la giurisdizione del giudice ordinario per la responsabilità dell'amministrazione, in violazione degli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.●

L'art. 9, settimo comma, prevede una responsabilità per danno da illegittimo diniego della concessione edilizia, innovando rispetto alla tradizione giurisprudenziale che negava tale responsabilità, facendo leva sulla qualità di interesse legittimo (e non di diritto soggettivo) della posizione dell'interessato.

L'affermazione della responsabilità corrisponde a tendenze in atto: si consideri ad esempio la parallela evoluzione, sollecitata dalla normativa comunitaria, della responsabilità per danno in sede di gare di appalto di lavori pubblici: per la quale tuttavia il giudizio rimane affidato al giudice ordinario, ai sensi della legge 19 febbraio 1992, n. 142, art. 13 (la quale inoltre subordina l'azione al previo annullamento dell'atto lesivo da parte del giudice amministrativo).

È ben noto che l'art. 103, primo comma, della Costituzione consente al legislatore ordinario di demandare al giudice amministrativo, in particolari materie, anche la tutela dei diritti soggettivi. Cionondimeno, l'attribuzione a tale giudice della giurisdizione in materia di responsabilità civile per danni prodotti dagli agenti pubblici rappresenta una singolarità nel sistema, essendosi sempre ritenuto che l'accertamento e la valutazione del danno richiedono tecniche e modi processuali propri del giudice ordinario: e ciò soprattutto in relazione alle notevoli limitazioni dei mezzi istruttori e probatori attualmente consentiti davanti al giudice amministrativo.

Inoltre, sembra evidente che, se si vuole attribuire al giudice amministrativo la giurisdizione in questione, non si può poi mancare di attribuire ad esso la giurisdizione anche sui corrispondenti giudizi, quando sia chiamata in causa anche o soltanto l'amministrazione di appartenenza (l'estensione della responsabilità anche all'amministrazione appare imposta dall'art. 28 della Costituzione). Diversamente, infatti, potrebbero o addirittura dovrebbero svolgersi contemporaneamente due diversi giudizi sullo stesso oggetto, con duplicazione delle procedure e rischio di contrasto tra giudicati.

Tutto ciò premesso, la ricorrente regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa chiede che l'eccellentissima Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, in relazione alle disposizioni specificamente impugnate, per violazione, nei termini illustrati, delle disposizioni e dei principi della Costituzione.

Avv. prof. Giandomenico FALCON - Avv. Luigi MANZI

N. 80

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 novembre 1994
(della regione autonoma della Sardegna)

Edilizia e urbanistica - Riapertura ed estensione agli immobili costruiti abusivamente sino a tutto il 31 dicembre 1993, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale dalla legge statale n. 47/1985 - Previsione: a) di programmi di intervento comunali per il rientro dell'abusivismo di necessità i cui criteri di formazione ed i contenuti sono riservati al Ministro dei lavori pubblici; b) dell'attribuzione al Ministro dei lavori pubblici di eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti di competenza del sindaco mediante la nomina di commissari *ad acta*; c) dell'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso per le concessioni edilizie in caso di mancata comunicazione del diniego entro novanta giorni; d) dell'istituto del silenzio-assenso relativamente agli strumenti urbanistici adottati dai comuni che si intendono approvati entro centottanta giorni dalla loro adozione - Asserita illegittimità del d.-l. impugnato per la mancanza del presupposto della necessità ed urgenza - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica e dei principi di leale collaborazione e di tutela del paesaggio - Riferimenti alle sentenze della Corte costituzionale nn. 392 e 393 del 1992 - Istanza di sospensione.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 551, artt. 1, primo e secondo comma, 3, commi primo, quinto e segg., 4, primo comma, 5, terzo comma, e 9, quarto comma).

[Cost., art. 77; statuto regione Sardegna, artt. 3, lettere *f*) ed *e*), e 6].

Ricorso della regione autonoma della Sardegna, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore* on.le dott. Federico Palomba, giusta deliberazione della giunta regionale del 4 ottobre 1994 rappresentata e difesa — in virtù di procura a margine del presente atto — dal prof. avv. Sergio Panunzio, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Roma, piazza Borghese n. 3; contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica; per la dichiarazione di incostituzionalità previa sospensione del d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, recante «Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata», con speciale riguardo agli artt.: 1, primo e secondo comma; 3, primo comma, quinto comma e segg.; 4, primo comma; 5, terzo comma; 9, quarto comma.

FATTO

1. — La regione Sardegna, in base al suo statuto speciale ed alle relative norme d'attuazione, è titolare di competenze legislative ed amministrative di tipo esclusivo in materia di «edilizia ed urbanistica» (art. 3, lett. *f*), ed art. 6 statuto), e quindi anche di tutela ambientale e paesaggistica (v. infatti anche le norme di attuazione di cui all'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 ed artt. 56 e segg. del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 358); inoltre essa è altresì titolare di competenze esclusive in materia di «lavori pubblici» di interesse regionale (art. 3, lett. *e*), ed art. 6 dello statuto).

Nell'esercizio delle suddette competenze la regione Sardegna ha legiferato ampiamente in materia, in particolare dettando una organica disciplina delle attività edilizie e della protezione dell'ambiente. Al riguardo merita qui ricordare la legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (successivamente modificata ed integrata, vedi da ultimo il testo in b.u.r. del 19 novembre 1993, n. 4, suppl. ord. 2), recante «norme per l'uno e la tutela del territorio regionale», con cui è stato disciplinato l'esercizio delle funzioni della regione stessa, delle province, dei comuni e delle comunità montane, relative alla pianificazione urbanistica e concernenti la disciplina dell'uso del territorio e della salvaguardia ambientale.

In quella legge si prevede in particolare (art. 4, 10 e segg.) la formazione da parte della regione dei piani territoriali paesistici che individuano le zone di particolare pregio naturalistico ed ambientale, e ne stabiliscono le norme d'uso. Tali piani, redatti sulla base delle disposizioni di omogeneizzazione e di coordinamento approvate dal Consiglio regionale (che infatti le ha approvate il 13 maggio 1993, v. in b.u.r. cit.), fra l'altro definiscono gli ambiti spaziali inedificabili in quanto sottoposti a vincoli di conservazione integrale (art. 10-*bis*). Con numerosi decreti del Presidente della giunta regionale emanati nell'agosto del 1993 (pubblicati in b.u.r. 19 novembre 1993, n. 44, suppl. ord. n. 1) sono stati resi esecutivi quattordici piani territoriali paesistici che coprono gran parte del territorio regionale, e tutta la costa della Sardegna.

2. — Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 226 del 27 settembre ultimo scorso è stato pubblicato il d.-l. 27 settembre 1994, n. 551, recante «misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata». Si tratta, come è noto, della reiterazione (con talune modifiche) del precedente d.-l. 26 luglio 1994, n. 468, dallo stesso titolo, decaduto per mancata conversione da parte delle Camere.

Ai fini del presente ricorso vengono particolarmente in evidenza le seguenti disposizioni del d.-l. n. 551/1994:

l'art. 1, primo comma, in connessione col secondo comma e con l'art. 3, quinto comma e segg.; che riapre ed estende i termini del condono edilizio di cui alla precedente legge 28 febbraio 1985, n. 47;

l'art. 3, primo comma, che attribuisce al Ministero dei lavori pubblici, anziché alle regioni, la determinazione dei criteri di formazione e dei contenuti dei programmi di intervento per il rientro dell'abusivismo di necessità;

l'art. 4, primo comma, che attribuisce al Ministro dei lavori pubblici, anziché alle competenti regioni, gli eventuali poteri sostitutivi per i provvedimenti sanzionatori di competenza dei sindaci mediante la nomina di commissari *ad acta*;

l'art. 5, terzo comma, secondo cui, ove gli strumenti urbanistici adottati non vengano approvati dalla regione entro centottanta giorni, i piani stessi si intendono per ciò approvati;

l'art. 9, quarto comma, che sostituendo l'art. 4 del d.-l. n. 398/1993 (convertito con modificazioni dalla legge n. 493/1993) introduce il principio del silenzio assenso per le concessioni edilizie, qualora entro novanta giorni dalla data di presentazione della domanda non venga comunicato all'interessato il provvedimento di diniego.

La surriferita disciplina del d.-l. n. 551/1994 è gravemente lesiva delle competenze costituzionali della regione autonoma della Sardegna, onde questa la impugna per i seguenti motivi di

DIRITTO

Le disposizioni del decreto-legge n. 551/1994 impugnate col presente ricorso sono rivolte, in parte, a disciplinare il condono edilizio, in parte a dettare alcune modifiche alla disciplina urbanistica ed edilizia «ordinaria». Converterà trattarne partitamente.

1. — Violazione delle competenze costituzionali di cui agli artt. 3, lettere *f*) ed *e*), e 6 dello statuto. Violazione del principio di leale collaborazione.

1.1. — Nella parte in cui il d.-l. n. 551 disciplina il condono edilizio (v. spec. i richiamati artt. 1, primo e secondo comma; 3, primo e quinto comma, e segg.), si tratta di una «riedizione» di quel condono che era stato introdotto come misura eccezionale dalla legge n. 47/1985. Ma occorre al riguardo, innanzitutto, rilevare che mentre la legge n. 47/1985 espressamente (art. 1, terzo comma) aveva disposto che erano «in ogni caso fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle provincie autonome di Trento e di Bolzano», nulla è detto al riguardo dal decreto-legge n. 551/1994. Anzi, addirittura in esso le regioni sono del tutto ignorate, ivi comprese quelle ad autonomia speciale che — come la regione Sardegna — sono purtuttavia titolari di competenze legislative esclusive nella materia disciplinata dalle norme in questione.

Il silenzio mantenuto al riguardo dal decreto-legge induce però a ritenere che esso pretenda di applicarsi anche alla regione ricorrente. E tale è il presupposto da cui muove il presente ricorso.

Ciò premesso, la disciplina del condono contenuto nelle disposizioni impugnate riapre i termini del condono edilizio di cui alla legge n. 47/1985 (che viene ad essere applicato alle opere abusive ultimate entro il 31 dicembre 1993, con pagamento dell'oblazione entro il 31 ottobre p.v., e presentazione della domanda di concessione ed autorizzazione in sanatoria entro il 15 dicembre p.v. Così che tutti coloro i quali avevano ritenuto che il condono del 1985 costituiva un precedente che avrebbe potuto essere ripreso dal legislatore, e che quindi poteva valere la pena di commettere nuovi abusi edilizi confidando in un successivo nuovo condono, sono stati premiati nelle loro aspettative (e possono dunque ritenere lo stesso anche per il futuro ...).

Per la legge n. 47/1985 codesta ecc.ma Corte (sent. n. 369/1988) poté superare i dubbi di costituzionalità che erano emersi in ordine alla disciplina del condono edilizio facendo leva sul carattere «eccezionale» di quella disciplina. Con essa — si disse allora — il legislatore «ha inteso chiudere un passato di illegalità di massa, alla quale aveva anche contribuito la non sempre perfetta efficienza delle competenti autorità amministrative ed ha mirato a porre "sicure" basi normative per la repressione futura di fatti che violano fondamentali esigenze sottese al governo del territorio ...» (sent. cit., n. 6 della motivazione in diritto, corsivo nostro).

Ma certo non si potrà più dire la stessa cosa di fronte alla nuova sanatoria disposta dal d.-l. n. 551/1994: una sanatoria che dimostra appunto come quelle basi normative siano tutt'altro che sicure, e come in questa materia la volontà da parte del Governo di chiudere con un passato di illegalità non si è affatto radicata.

Ma è allora palese come una siffatta reiterata sanatoria delle opere abusive successive al precedente condono, come è quella oggi introdotta dal decreto-legge impugnato, costituisce un *vulnus* gravissimo alle competenze della regione ricorrente.

La quale regione si vede infatti pregiudicata qualunque effettiva possibilità di efficace governo del territorio, di controllo delle attività edilizie, di programmazione urbanistica e di tutela ambientale.

E sotto quest'ultimo aspetto la lesione delle competenze regionali appare tanto più grave ed evidente sol che si consideri che il condono degli abusi edilizi riguarda anche le zone, specie costiere, della Sardegna che la regione ha inteso particolarmente tutelare con i citati Piani territoriali paesistici, approvati in base alla legge regionale n. 45/1989.

In realtà la disciplina del condono stabilita dal decreto-legge impugnato, in sé e per sé complessivamente considerata, per sua natura non può validamente costituire un vincolo ed un limite per le competenze della regione ricorrente. Infatti, trattandosi — come già si è visto — di competenze esclusive (*ex* art. 3 dello statuto), queste possono essere validamente limitate solo da «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Ma tali certamente non sono quelle sul condono edilizio, contenute nel decreto-legge impugnato.

Vi si oppongono tre ordini di considerazioni:

a) il fatto che la disciplina in questione non ha carattere di principio — quali di regola sono le norme fondamentali in questione — così da lasciare alla regione spazi adeguati di autonomia legislativa (sent. n. 1033/1988);

b) il carattere transitorio della disciplina in questione, senza peraltro che essa prelude ad un'ulteriore e definitiva sistemazione legislativa (sent. 386/1991);

c) infine, e soprattutto, il fatto in sé che si tratti di una legge di sanatoria.

Invero una sanatoria di pregressi abusi — e tanto più, come in questo caso, la reiterazione di una sanatoria di abusi — potrà essere un provvedimento di «clemenza» (sent. n. 569/1988), ma non potrà mai per sua natura, configurarsi come una riforma «riforma economico-sociale della Repubblica».

1.2. — Con più specifico riferimento ad un'altra disposizione del decreto-legge riguardante il condono, osserviamo che l'art. 3, primo comma, è in particolar modo lesivo delle competenze regionali per il fatto che esso affida al Ministro dei lavori pubblici il compito di determinare, con proprio decreto, «i criteri di formazione ed i contenuti dei programmi di intervento» per le zone maggiormente interessate dall'abusivismo (di cui al successivo secondo comma).

Ma è palese come la predeterminazione dei criteri di formazione e dei contenuti dei piani di intervento è materia riservata della regione ricorrente, poiché ad essa lo statuto attribuisce competenze esclusive — legislativa ed amministrativa — non solo in materia di urbanistica ed edilizia (art. 3, lett. *f*), ma anche in materia di «lavori pubblici» di interesse regionale (art. 3, lett. *e*); e quindi spetta ad essa oltre che la potestà legislativa in materia, anche la potestà amministrativa di programmazione dei lavori pubblici previsti dalla disposizione legislativa impugnata.

Ne può valere a compensare la «espropriazione» delle attribuzioni riservate alla regione ricorrente il fatto che il primo comma dell'art. 3 stabilisce che il Ministro, prima di emanare il decreto, deve chiedere il parere della Conferenza permanente per i rapporti Stato-regioni. La previsione del semplice parere della conferenza non costituisce, infatti, una forma di «cooperazione» fra lo Stato e la regione sufficiente ad evitare la violazione delle competenze di quest'ultima (come semmai avrebbe essere se il decreto-legge avesse previsto una «intesa»). Ne risulta dunque violato anche il principio di leale collaborazione fra Stato e regione.

1.3. — Anche l'art. 4, primo comma, del decreto-legge impugnato lede le suddette competenze esclusive della regione ricorrente, come pure il principio di «leale collaborazione» fra Stato e regioni.

Come infatti si è detto, la disposizione in questione attribuisce al Ministro dei lavori pubblici il potere di nominare «un commissario *ad acta* per l'adozione dei provvedimenti sanzionatori di competenza del sindaco» in caso di inadempienza, ed ai fini dell'attuazione della complessiva disciplina contenuta nel decreto-legge.

Peraltro si tratta di un potere di controllo sostitutivo che rientra nella competenza esclusiva della regione ricorrente in materia di controllo sugli enti locali (*ex art. 3, lett. b*); ed art. 46 dello statuto). Tale potere di controllo, infatti, ricomprende il controllo di legittimità sugli atti dei comuni e dei loro sindaci, ed anche il controllo sostitutivo sugli atti obbligatori per legge o per regolamento.

Nella regione Sardegna tale controllo sostitutivo è espressamente attribuito dalla legge ai comitati di controllo, secondo la disciplina contenuta nella legge regionale 23 ottobre 1978, n. 62 (spec. art. 14).

Inoltre la disposizione legislativa impugnata risulta essere altresì incostituzionale e lesiva delle competenze regionali perché incompatibile con il principio di «leale cooperazione», e perché il potere sostitutivo da essa delineato non corrisponde ai requisiti costituzionalmente necessari secondo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte (spec. sentenze nn. 1000/1988, e 352/1992). Basti infatti considerare, in particolare, che:

il provvedimento di sostituzione può essere adottato dal solo Ministro dei lavori pubblici anche d'ufficio, e senza neppure sentire la regione competente;

non è prevista una «messa in mora» del sindaco inadempiente, o della regione, che deve esercitare il potere sostitutivo di sua competenza, nè la fissazione di un termine ultimativo.

2. — Violazione, sotto ulteriore profilo, delle competenze regionali di cui alle norme e principi costituzionali già indicati, e dell'art. 77 della Costituzione.

La rinnovata applicazione, anche agli abusi successivi alla legge n. 47/1985, della disciplina del condono contenuta nelle disposizioni del d.-l. n. 551/1994 fin qui esaminate presenta inoltre ulteriori profili di incostituzionalità e di lesione delle competenze regionali. Ciò, in primo luogo, per il fatto che il d.-l. n. 551/1994 ha reiterato la disciplina del condono già contenuta nel precedente d.-l. n. 468/1994, che non era stato convertito dalle Camere. Infatti — come già è stato osservato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 302/1988 (n. 6 della motivazione in diritto) — specie in casi di genere, in cui la disciplina del decreto-legge determina comportamenti immediati ed effetti non sempre reversibili, è la stessa reiterazione dei decreti-legge che produce una illegittima interferenza nelle competenze regionali.

Ma, soprattutto, anche a prescindere dal problema della reiterazione, la lesione delle competenze regionali è stata prodotta da un decreto-legge che è palesemente privo del requisito fondamentale richiesto dall'art. 77 della Costituzione: cioè l'essere stato adottato per l'insorgere di circostanze straordinarie di necessità e di urgenza.

Non c'è bisogno di spendere molte parole per dimostrare, nel caso di specie, la insussistenza di tale presupposto costituzionalmente necessario. Infatti quella di reintrodurre il condono non è una scelta determinata dall'insorgere di circostanze od avvenimenti imprevisi, ma semmai dalla verifica di un continuo e progressivo estendersi del fenomeno dell'abusivismo, ed anche di preesistenti esigenze finanziarie dello Stato. Se il condono del 1985 venne fatto con una legge (che ebbe una lunga e laboriosa gestazione parlamentare) non si capisce perché nel 1984 vi dovesse essere una «straordinaria necessità ed urgenza» di disporlo con decreto-legge. E tanto meno plausibile ciò appare proprio per il fatto che un condono assai ampio vi era già stato con la legge del 1985 (le cui pratiche non sono ancora neppure tutte esaurite), per cui l'abusivismo cui si riferisce il nuovo condono è solo quello (assai più limitato) che si è realizzato in un periodo di tempo abbastanza circoscritto (dal 1983 al 1993).

Del resto, un sintomo preciso della insussistenza di una effettiva situazione di necessità ed urgenza che potesse costituzionalmente giustificare l'adozione del decreto-legge impugnato la si ricava dal suo stesso preambolo. È noto, infatti, che proprio per maggiormente garantire il rispetto da parte del Governo della prescrizione dell'art. 77 della Costituzione, l'art. 15, primo comma, della legge n. 400/1988 ha stabilito che ogni decreto-legge deve contenere nel preambolo la indicazione «delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione». Orbene, il preambolo del d.-l. n. 551/1994, al riguardo, si limita a riprenderne il titolo, dicendo soltanto: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni al fine di rilanciare le attività economiche e favorire la ripresa delle attività imprenditoriali, nonché per la semplificazione dei procedimenti in materia urbanistico-edilizia».

Si tratta, come è evidente, di una formula stereotipa, che non individua alcuna concreta «circostanza straordinaria» idonea a giustificare l'emanazione del decreto-legge. Ed inoltre — ciò che qui più conta — i riferimenti contenuti in quella formula (rilancio delle attività economiche, ripresa delle attività imprenditoriali, ecc.) potranno avere una qualche attinenza ad altre disposizioni del decreto-legge in questione, ma certo non a quelle sul condono edilizio. A meno che non si voglia ritenere (ma è davvero questo che sottintende il Governo?) che l'annuncio del condono sia di per sé un incentivo a svolgere oggi attività edilizie abusive dissimulate, da spacciare poi per effettuate prima della data del 31 dicembre 1993.

3. — Ancora violazione delle competenze regionali di cui alle norme costituzionali già indicate. Violazione del principio di leale cooperazione.

3.1. — Per quanto riguarda le altre disposizioni del decreto-legge impugnato, che non riguardano l'istituto del condono, l'art. 5, secondo comma, del d.-l. n. 551 aggiunge un comma 3 all'art. 39 della legge n. 142/1990, secondo cui ove gli strumenti urbanistici adottati dai comuni non vengano approvati dalla regione ricorrente entro centottanta giorni, i piani stessi «si intendono approvati».

L'introduzione in questo caso dell'istituto del silenzio-assenso, ed il modo in cui esso è disciplinato, costituiscono una gravissima lesione delle competenze esclusive della regione ricorrente in materia urbanistica, di governo del territorio e di tutela dell'ambiente.

La scelta di introdurre la regola del silenzio-assenso in relazione a procedimenti di importanza così fondamentale per il governo del territorio, che investono gli interessi di intere comunità di cittadini, è del tutto irrazionale, poiché, privilegiando esclusivamente la celerità del procedimento, riduce oltre ogni ragionevole misura la effettiva tutela di preminenti interessi costituzionali che la regione deve assicurare in occasione della approvazione (ed eventuale modifica) degli strumenti urbanistici adottati. Una scelta tanto più irrazionale e lesiva delle competenze regionali se si considera il termine estremamente breve (centottanta giorni) che è concesso alla regione: infatti il decreto-legge assegna alla regione per l'esame e l'approvazione di uno strumento urbanistico generale così complesso come è un piano regolatore lo stesso termine che viene assegnato (dall'art. 1, undicesimo e dodicesimo comma) per dare il parere su di una semplice domanda di concessione in sanatoria.

Si noti, inoltre, che — secondo la disciplina in questione — entro il termine di centottanta giorni dovrebbe effettuarsi anche la eventuale restituzione al comune dello strumento urbanistico con le proposte di modifica, la formulazione da parte di questo delle controdeduzioni, l'ulteriore invio alla regione ed infine la definitiva delibera di approvazione.

Pretendere che l'approvazione dello strumento urbanistico avvenga entro soli centottanta giorni, trascorsi i quali l'approvazione si ha per data, equivale dunque, in realtà, ad impedire, o comunque a gravemente limitare, l'esercizio delle competenze regionali e la effettiva tutela da parte della regione dei valori di protezione del territorio e dell'ambiente che ad essa la Costituzione ha affidato.

In subordine, se pure fosse consentito alla legge statale di introdurre in tale materia il principio del silenzio-assenso, comunque la disciplina legislativa attuativa di tale principio non può che essere riservata alla legge regionale, la quale potrà dunque temperare in modo più ragionevole (come non ha fatto il decreto-legge impugnato) le esigenze di celerità del procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici con la garanzia di altre preminenti esigenze di rilievo costituzionale connesse alla tutela del territorio e dell'ambiente.

3.2. — Anche l'art. 9, quarto comma, del decreto-legge impugnato introduce l'istituto del silenzio assenso — come già si è detto — per le concessioni edilizie. Se entro novanta giorni dalla data di presentazione della domanda di concessione edilizia non viene comunicato all'interessato il provvedimento di diniego, la domanda «si intende accolta» (art. 4, primo comma, dell'art. 4 del d.-l. n. 398/1993, convertito in legge n. 493/1993, come ora sostituito dall'art. 9, quarto comma, del decreto-legge impugnato).

È da sottolineare come in base alla disciplina in questione la concessione viene assentita tacitamente, in modo automatico, senza che sia garantita alcuna salvaguardia dei preminenti interessi pubblici: per esempio non è prevista la permanenza di sanzioni qualora le opere tacitamente assentite siano in contrasto con norme urbanistiche (come invece stabiliva l'art. 8, sesto comma, del d.-l. n. 9/1982).

In sostanza anche qui la tutela degli interessi urbanistici è del tutto recessiva di fronte all'interesse del privato alla celerità del procedimento. Ne risultano pertanto violate le competenze regionali in materia.

In subordine, quand'anche la legge statale potesse imporre, in via generale, l'istituto del silenzio-assenso alle concessioni edilizie, l'attuazione del relativo principio dovrebbe però restare riservata alla competenza legislativa della regione. Anche per consentire alla legge regionale di contemperare in modo ragionevole (come non ha fatto il decreto-legge qui impugnato) le esigenze di celerità del procedimento con la ineliminabile garanzia di altre preminenti esigenze di rilievo costituzionale connesse alla tutela del territorio e dell'ambiente.

4. — Istanza di sospensione.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 22, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dell'art. 36 del regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato (r.d. 17 agosto 1907, n. 642), ed in base al principio della «effettività» della tutela giurisdizionale, si chiede la sospensione delle disposizioni legislative impuginate, con particolare riguardo a quelle che disciplinano il condono edilizio (spec. artt. 1, primo e secondo comma; 3, quinto comma e segg.).

Il *fumus boni juris* che sostiene le richieste di sospensione risulta dalle argomentazioni già svolte.

La immediata operatività del decreto, ancorché precaria, determina conseguenze e danni gravi in ordine all'esercizio delle ordinarie attribuzioni regionali in materia, ed incertezze nello stesso comportamento dei cittadini.

Ci si riserva di sviluppare più diffusamente tali aspetti in successiva memoria e nella discussione in Camera di Consiglio.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare la incostituzionalità delle disposizioni del decreto-legge 27 settembre 1994, n. 551, indicate in epigrafe; previa sospensione, in particolare, degli artt. 1, primo e secondo comma; 3, quinto comma e segg.

Roma, addì 27 ottobre 1994

Prof. avv. Sergio PANUNZIO

94C1217

N. 680

Ordinanza emessa il 16 settembre 1994 dal Consiglio superiore della magistratura, sezione disciplinare nel procedimento disciplinare a carico di Giammarino Amalia

Ordinamento giudiziario - Magistrati - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Lamentata omessa previsione (sempre o in casi determinati: nella specie, richiesta di autodifesa) dell'obbligatorietà dell'assistenza tecnica dell'incolpato - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al processo penale nel cui ambito vige il divieto di autodifesa - Lesione del principio di eguaglianza - Mancata garanzia dell'effettività del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi nella sentenza n. 190/1970.

(R.D.-L. 31 maggio 1946, n. 511, art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Ha pronunciato la seguente ordinanza con l'intervento dell'avvocato generale dott. Franco Morozzo Della Rocca delegato dal procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione, e con l'assistenza del segretario, dott. Giovanni Mannarini, magistrato addetto alla segreteria del Consiglio superiore della magistratura, nel procedimento disciplinare n. 47/1993 r.g. a carico della dott.ssa Amalia Giammarino;

Premesso che nel giudizio disciplinare relativo alla dott.ssa Giammarino, la predetta ha dichiarato che intende difendersi personalmente;

Sentito il procuratore generale, il quale ha dichiarato di opporsi alla nomina di un difensore di ufficio, stante la scelta dell'incolpata;

Sentita quest'ultima la quale si è opposta alla nomina di un difensore d'ufficio;

RILEVA

L'art. 34 del r.d.-l. 31 maggio 1946, n. 511, dispone che «l'incolpato può farsi assistere da altro magistrato di grado non inferiore a giudice o equiparato» non prevedendo la obbligatorietà dell'assistenza.

In ordine a tale disciplina sorgono dubbi di legittimità sul contrasto tra l'art. 34 del r.d.-l. n. 511/1946 nella parte in cui non dispone l'obbligatorietà dell'assistenza difensiva all'incolpata ed artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione.

Tali dubbi di costituzionalità sono rilevanti nel presente procedimento disciplinare in quanto, riguardando una norma che attiene alla validità del procedimento, non si può prescindere dalla soluzione dei predetti per la definizione del procedimento in corso.

È ben vero che la Corte costituzionale con sentenza n. 220 del 1994 si è occupata, sotto altri profili, dell'art. 34 cit., ma non si è pronunciata sul problema della legittimità costituzionale dell'autodifesa nel procedimento disciplinare, così che la *quaestio legitimitatis* appare nuova.

L'art. 24, secondo comma, della Costituzione, nella costante interpretazione della Corte costituzionale comporta la garanzia della effettività del diritto di difesa, sostenendo (in particolare cfr. sent. Corte costituzionale n. 190/1970) che «il diritto di difesa può dirsi assicurato ... nella misura in cui si dia all'interessato la possibilità di partecipare ad una effettiva dialettica processuale, non realizzabile senza l'intervento del difensore».

L'effettività del diritto di difesa rischia di risultare lesa nel momento in cui si rimette all'esclusiva discrezionalità dell'incolpato se avvalersi o meno di un difensore. Tanto più che la dichiarazione di autodifesa preclude in ogni caso la possibilità di nomina di un difensore di ufficio, anche quando l'incolpato stesso non sia in grado, per qualsiasi ragione, di avere piena consapevolezza della scelta, compromettendo così l'effettività del diritto della difesa stessa.

Sotto il profilo della violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, si rileva l'emergenza di un duplice profilo di illegittimità costituzionale. L'autodifesa consentita dall'art. 34, formulata in chiave di presunzione generale di adeguatezza di ogni incolpato ad esercitare la difesa, viola il principio di eguaglianza perché non consente di trattare in modo differenziato situazioni che possono essere fra di loro diverse, in considerazione di specifiche caratteristiche soggettive dell'incolpato stesso.

Sotto un secondo profilo, si rileva la violazione del principio di uguaglianza in considerazione dell'obbligatorietà della difesa tecnica prevista per il processo penale, indipendentemente da qualsiasi valutazione o scelta dell'imputato e dalle sue caratteristiche e preparazione personali. È bensì vero che la Corte costituzionale nelle sentenze n. 16 del 1970 e n. 126 del 1971 ha affermato che il diritto di difesa può essere regolato in modo diverso per essere adattato alle esigenze delle speciali caratteristiche dei singoli procedimenti; la stessa Corte soggiunge tuttavia che le differenziazioni non debbono essere di ostacolo al raggiungimento dello scopo e della funzione di tale diritto.

La disparità di trattamento riservata ad un soggetto nel processo penale, nel cui ambito il divieto di autodifesa si applica a tutti gli imputati, ivi compresi naturalmente i magistrati, e il trattamento riservato allo stesso o ad altro soggetto nell'ambito del procedimento disciplinare, appare tanto più irragionevole in quanto certi esiti del procedimento disciplinare appaiono ben più gravi di certi esiti del processo penale (si pensi al raffronto tra rimozione e destituzione di un magistrato nel procedimento disciplinare e la condanna dello stesso magistrato in un processo penale per reati contravvenzionali). Tale disparità è tanto più irragionevole ove si consideri che «il bagaglio culturale e l'esperienza professionale di cui il magistrato è normalmente portatore», richiamata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 220/1994 con riferimento al procedimento disciplinare, è assolutamente identica riguardo ai due procedimenti.

La questione di costituzionalità appare pertanto non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Solleva di ufficio questione di legittimità dell'art. 34, secondo comma, del r.d.-l. 31 maggio 1946, n. 511, per contrasto con gli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione nella parte in cui non prevede (sempre od in casi determinati) l'obbligatorietà dell'assistenza dell'incolpato;

Ordina la sospensione del procedimento in corso n. 47/1993 r.g. a carico della dott.ssa Amalia Giammarino;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per il giudizio di legittimità;

Dispone che, a cura di questa segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Roma, addì 16 settembre 1994

Il presidente: CAPOTOSTI

Il magistrato segretario: MANNARINI

94C1227

N. 681

Ordinanza emessa il 16 settembre 1994 dal Consiglio superiore della magistratura, sezione disciplinare nel procedimento disciplinare a carico di Giammarino Amalia

Ordinamento giudiziario - Magistrati - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Lamentata omessa previsione (sempre o in casi determinati: nella specie, richiesta di autodifesa) dell'obbligatorietà dell'assistenza tecnica dell'incolpato - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al processo penale nel cui ambito vige il divieto di autodifesa - Lesione del principio di eguaglianza - Mancata garanzia dell'effettività del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi nella sentenza n. 190/1970.

(R.D.-L. 31 maggio 1946, n. 511, art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Ha pronunciato la seguente ordinanza con l'intervento dell'avvocato generale dott. Franco Morozzo Della Rocca delegato dal procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione, e con l'assistenza del segretario, dott. Giovanni Mannarini, magistrato addetto alla segreteria del Consiglio superiore della magistratura, nel procedimento disciplinare n. 16/1993 r.g. a carico della dott.ssa Amalia Giammarino;

Premesso che nel giudizio disciplinare relativo alla dott.ssa Giammarino, la predetta ha dichiarato che intende difendersi personalmente;

Sentito il procuratore generale, il quale ha dichiarato di opporsi alla nomina di un difensore di ufficio, stante la scelta dell'incolpata;

Sentita quest'ultima la quale si è opposta alla nomina di un difensore d'ufficio;

RILEVA

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza, tranne il punto in cui in dispositivo, si «ordina la sospensione del procedimento in corso» ove è citato il «n. 16/1993» anziché «n. 47/1993» (Reg. ord. n. 680/1994).

94C1228

N. 682

Ordinanza emessa il 16 settembre 1994 dal Consiglio superiore della magistratura, sezione disciplinare nel procedimento disciplinare a carico di Giammarino Amalia

Ordinamento giudiziario - Magistrati - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Lamentata omessa previsione (sempre o in casi determinati: nella specie, richiesta di autodifesa) dell'obbligatorietà dell'assistenza tecnica dell'incolpato - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al processo penale nel cui ambito vige il divieto di autodifesa - Lesione del principio di eguaglianza - Mancata garanzia dell'effettività del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi nella sentenza n. 190/1970.

(R.D.-L. 31 maggio 1946, n. 511, art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Ha pronunciato la seguente ordinanza con l'intervento dell'avvocato generale dott. Franco Morozzo Della Rocca delegato dal procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione, e con l'assistenza del segretario, dott. Giovanni Mannarini, magistrato addetto alla segreteria del Consiglio superiore della magistratura, nel procedimento disciplinare n. 70/1993 r.g. a carico della dott.ssa Amalia Giammarino;

Premesso che nel giudizio disciplinare relativo alla dott.ssa Giammarino, la predetta ha dichiarato che intende difendersi personalmente;

Sentito il procuratore generale, il quale ha dichiarato di opporsi alla nomina di un difensore di ufficio, stante la scelta dell'incolpata;

Sentita quest'ultima la quale si è opposta alla nomina di un difensore d'ufficio;

RILEVA

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza, tranne il punto in cui in dispositivo, si «ordina la sospensione del procedimento in corso» ove è citato il «n. 70/1993» anziché «n. 47/1993» (Reg. ord. n. 680/1994).

94C1229

N. 683

Ordinanza emessa il 16 settembre 1994 dal Consiglio superiore della magistratura, sezione disciplinare nel procedimento disciplinare a carico di Giammarino Amalia

Ordinamento giudiziario - Magistrati - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Lamentata omessa previsione (sempre o in casi determinati: nella specie, richiesta di autodifesa) dell'obbligatorietà dell'assistenza tecnica dell'incolpato - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al processo penale nel cui ambito vige il divieto di autodifesa - Lesione del principio di eguaglianza - Mancata garanzia dell'effettività del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi nella sentenza n. 190/1970.

(R.D.-L. 31 maggio 1946, n. 511, art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Ha pronunciato la seguente ordinanza con l'intervento dell'avvocato generale dott. Franco Morozzo Della Rocca delegato dal procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione, e con l'assistenza del segretario, dott. Giovanni Mannarini, magistrato addetto alla segreteria del Consiglio superiore della magistratura, nel procedimento disciplinare n. 48/1993 r.g. a carico della dott.ssa Amalia Giammarino;

Premesso che nel giudizio disciplinare relativo alla dott.ssa Giammarino, la predetta ha dichiarato che intende difendersi personalmente;

Sentito il procuratore generale, il quale ha dichiarato di opporsi alla nomina di un difensore di ufficio, stante la scelta dell'incolpata;

Sentita quest'ultima la quale si è opposta alla nomina di un difensore d'ufficio;

RILEVA

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza, tranne il punto in cui in dispositivo, si «ordina la sospensione del procedimento in corso» ove è citato il «n. 48/1993» anziché «n. 47/1993» (Reg. ord. n. 680/1994).

94C1230

N. 684

Ordinanza emessa il 16 settembre 1994 dal Consiglio superiore della magistratura, sezione disciplinare nel procedimento disciplinare a carico di Giammarino Amalia

Ordinamento giudiziario - Magistrati - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura - Lamentata omessa previsione (sempre o in casi determinati: nella specie, richiesta di autodifesa) dell'obbligatorietà dell'assistenza tecnica dell'incolpato - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al processo penale nel cui ambito vige il divieto di autodifesa - Lesione del principio di eguaglianza - Mancata garanzia dell'effettività del diritto di difesa - Richiamo ai principi espressi nella sentenza n. 190/1970.

(R.D.-L. 31 maggio 1946, n. 511, art. 34, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Ha pronunciato la seguente ordinanza con l'intervento dell'avvocato generale dott. Franco Morozzo Della Rocca delegato dal procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione, e con l'assistenza del segretario, dott. Giovanni Mannarini, magistrato addetto alla segreteria del Consiglio superiore della magistratura, nel procedimento disciplinare n. 54/1993 r.g. a carico della dott.ssa Amalia Giammarino;

Premesso che nel giudizio disciplinare relativo alla dott.ssa Giammarino, la predetta ha dichiarato che intende difendersi personalmente;

Sentito il procuratore generale, il quale ha dichiarato di opporsi alla nomina di un difensore di ufficio, stante la scelta dell'incolpata;

Sentita quest'ultima la quale si è opposta alla nomina di un difensore d'ufficio;

RILEVA

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza, tranne il punto in cui in dispositivo, si «ordina la sospensione del procedimento in corso» ove è citato il «n. 54/1993» anziché «n. 47/1993» (Reg. ord. n. 680/1994).

94C1231

N. 685

Ordinanza emessa il 29 settembre 1994 dal tribunale di Catanzaro
sull'istanza proposta da Le Pera Tommaso

Processo penale - Custodia cautelare - Proroga - Previsto provvedimento del g.i.p., emesso in camera di consiglio, «sentiti il p.m. e il difensore» - Lamentata omessa previsione della applicazione delle norme generali sul procedimento camerale ex art. 127 del cod. proc. pen. - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 305, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Ha deliberato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 560 del registro delle impugnazioni delle misure cautelari personali dell'anno 1994, riservato per la decisione alla udienza camerale del giorno 29 settembre 1994, sulla istanza presentata nell'interesse di Le Pera Tommaso, nato a Gimigliano l'8 aprile 1954, detenuto presso la casa circondariale di Cosenza, indagato, appellante, avverso l'ordinanza deliberata il 22 giugno 1994, con la quale il giudice per le indagini preliminari presso il locale tribunale ha disposto la proroga fino al 23 ottobre 1994 del termine della misura cautelare della custodia in carcere, applicata con ordinanza del 22 giugno 1993;

Sentiti l'indagato ed i difensori, avv. Giovanni Le Pera ed Antonio Chiarella;

Esaminati gli atti di causa;

Udito il presidente relatore;

RILEVA

Il giudice *a quo* ha argomentato che:

la richiesta di proroga dei termini di custodia cautelare non deve essere notificata al difensore dell'indagato né posta a sua disposizione, assieme agli atti e documenti che la legittimano, mediante il previo deposito in cancelleria;

nella procedura ex art. 305 del c.p.p., a contraddittorio limitato per la esclusa partecipazione del cautelato, non è nemmeno richiesto il rispetto del termine dilatorio di cui all'art. 127 del c.p.p., per un adeguato apprestamento dei mezzi difensivi;

l'audizione del difensore è funzionale alla «rappresentazione dei fatti e delle esigenze offerte dall'accusa, spettando, per il resto, al giudice — organo di garanzia cui solo possono essere compiutamente disvelati gli atti e le prognosi investigative posti a fondamento della richiesta — di valutare il merito».

Richiamati essenzialmente i connotati del rito, nel suo modello normativo e nella sua pratica applicazione, sussistono, ad avviso del collegio, le condizioni per prospettare la questione di legittimità costituzionale del disposto dell'art. 305.2 del c.p.p., nella parte in cui, prescrivendo l'audizione del p.m. e del difensore, non prevede né l'intervento dell'indagato né il rispetto delle disposizioni generali del procedimento camerale, a' termini dell'art. 127 del c.p.p. ed in funzione di un utile ed adeguato contraddittorio.

La questione è rilevante.

La norma in esame è di diretta applicazione nel presente procedimento, e lo è stata nei rigorosi e delimitati modi sopra esposti; costituisce, peraltro, oggetto di articolata ed espressa doglianza di annullamento.

La questione si appalesa, poi, non manifestamente infondata.

1) La norma esclude, in primo luogo, la personale partecipazione dell'interessato o, quanto meno, un meccanismo procedurale di audizione, laddove invece detto diritto deve essere garantito nel susseguente procedimento di gravame, assimilato giustamente all'appello *de libertate*, (sede ove, peraltro, sarebbe più ragionevolmente giustificabile la delimitazione ad una difesa tecnica), oppure nel, senz'altro meno significativo sotto il profilo garantistico, procedimento di correzione di errore materiale che dovesse inficiare l'essenziale e primigenio provvedimento di proroga (arg. ex art. 130 del c.p.p.).

2) Nonostante la rilevanza costituzionale del bene della libertà personale, indubitabilmente e gravosamente compromesso dalla incidentale valutazione sulla protrazione della custodia cautelare oltre il limite massimo di fase, pregiudica sostanzialmente il correlato esercizio del diritto di difesa, perché:

preclude la previa ed adeguata conoscenza della richiesta del p.m., quale atto introduttivo del procedimento incidentale;

inibisce l'esame degli atti posti a fondamento di essa, così da rendere del tutto apparente «il parere» formulabile *ex adverso* (a fronte di un inutile, perché formale, parere del p.m., già forte della articolata richiesta) ed evanescente la susseguente impugnazione di merito (argomento che neutralizza l'assunto del g.i.p., quale organo di garanzia deputato all'esclusivo giudizio sul puto);

non prescrive, e senza alcuna comprensibile ragione derogatoria, tenuto conto della materia giudicanda, senz'altro da privilegiare rispetto ad ogni altra che sia oggetto di cognizione camerale, il rispetto del termine dilatorio di dieci giorni per l'efficace esplicazione del contraddittorio.

Si evidenzia, come parametro costituzionale, il principio di ragionevolezza, cui il legislatore deve attenersi nell'esercizio del suo potere, essendo sotteso nel disposto dell'art. 3 della Costituzione, posto che, a parità di condizioni, se non addirittura in presenza evidente di una situazione poziore, la norma in esame non tutela il rispetto del principio del contraddittorio camerale.

Si appalesa altresì consistentemente vulnerato il diritto di difesa, *ex art. 24*, secondo comma, della Costituzione, attraverso la personale e diretta partecipazione della parte privata, e mediante l'applicazione delle norme generali sul procedimento camerale, con deposito al difensore della richiesta di proroga e degli atti sui quali essa si fonda, con la connessa facoltà di estrarne copia e con il rispetto del congruo termine dilatorio di giorni dieci in funzione di un adeguato contraddittorio.

P. Q. M.

Letto l'art. 23 della legge 20 marzo 1953, n. 87;

Solleva, di ufficio, la questione di legittimità costituzionale del disposto dell'art. 305, secondo comma, del c.p.p., in relazione agli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al pubblico ministero, all'indagato, al difensore ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia, inoltre, comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;

Sospende il procedimento ed ordina che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale.

Catanzaro, addì 29 settembre 1994

Il presidente est.: BAUDI

94C1232

N. 686

*Ordinanza emessa il 29 settembre 1994 dal tribunale di Catanzaro
sull'istanza proposta da Procopio Pietro*

Processo penale - Custodia cautelare - Proroga - Previsto provvedimento del g.i.p., emesso in camera di consiglio, «sentiti il p.m. e il difensore» - Lamentata omessa previsione della applicazione delle norme generali sul procedimento camerale *ex art. 127 del cod. proc. pen.* - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 305, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Ha deliberato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 567 del registro delle impugnazioni delle misure cautelari personali dell'anno 1994, riservato per la decisione alla udienza camerale del giorno 29 settembre 1994, sulla

istanza presentata nell'interesse di Procopio Pietro, nato a Davoli il 4 aprile 1955, ed in atto ristretto presso la casa circondariale di Pesaro, indagato, appellante, avverso l'ordinanza deliberata il 22 giugno 1994, con la quale il giudice per le indagini preliminari presso il locale tribunale ha disposto la proroga fino al 23 ottobre 1994 del termine della misura cautelare della custodia in carcere, applicata con ordinanza del 22 giugno 1993;

Sentiti l'indagato ed il difensore, avv. Antonio Sgromo;

Esaminati gli atti di causa;

Udito il presidente relatore;

RILEVA

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 685/1994).

94C1233

N. 687

*Ordinanza emessa il 29 settembre 1994 dal tribunale di Catanzaro
sull'istanza proposta da Vono Salvatore*

Processo penale - Custodia cautelare - Proroga - Previsto provvedimento del g.i.p., emesso in camera di consiglio, «sentiti il p.m. e il difensore» - Lamentata omessa previsione della applicazione delle norme generali sul procedimento camerale ex art. 127 del cod. proc. pen. - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 305, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Ha deliberato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 568 del registro delle impugnazioni delle misure cautelari personali dell'anno 1994, recante unito il proc. pen. n. 571/1994, riservato per la decisione alla udienza camerale del giorno 29 settembre 1994, sulle istanze presentate nell'interesse di Vono Salvatore, nato a Soveria Simeri (Catanzaro) il 5 settembre 1959, detenuto presso la casa circondariale di Catanzaro, indagato, appellante, avverso l'ordinanza deliberata il 22 giugno 1994, con la quale il giudice per le indagini preliminari presso il locale tribunale ha disposto la proroga fino al 23 ottobre 1994 del termine della misura cautelare della custodia in carcere, applicata con ordinanza del 22 giugno 1993;

Sentiti l'indagato ed i difensori, avv. Ernesta Siragusa, per delega dell'avv. Giancarlo Pittelli, ed avv. Antonio Sgromo;

Esaminati gli atti di causa;

Udito il presidente relatore;

RILEVA

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 685/1994).

94C1234

N. 688

*Ordinanza emessa il 29 settembre 1994 dal tribunale di Catanzaro
sull'istanza proposta da Mazza Tommaso*

Processo penale - Custodia cautelare - Proroga - Previsto provvedimento del g.i.p., emesso in camera di consiglio, «sentiti il p.m. e il difensore» - Lamentata omessa previsione della applicazione delle norme generali sul procedimento camerale ex art. 127 del cod. proc. pen. - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 305, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Ha deliberato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 572 del registro delle impugnazioni delle misure cautelari personali dell'anno 1994, riservato per la decisione alla udienza camerale del giorno 29 settembre 1994, sulla istanza presentata nell'interesse di Mazza Tommaso, nato a Catanzaro il 16 novembre 1950, detenuto presso la casa circondariale di Rebibbia - Roma, indagato, appellante, avverso l'ordinanza deliberata il 22 giugno 1994, con la quale il giudice per le indagini preliminari presso il locale tribunale ha disposto la proroga fino al 23 ottobre 1994 del termine della misura cautelare della custodia in carcere, applicata con ordinanza del 22 giugno 1993;

Sentiti i difensori, avv. Ernesta Siragusa, per delega dell'avv. Giancarlo Pittelli, ed avv. Antonio Sgromo;

Esaminati gli atti di causa;

Udito il presidente relatore;

RILEVA

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 685/1994).

94C1235

N. 689

*Ordinanza emessa il 29 settembre 1994 dal tribunale di Catanzaro
sull'istanza proposta da Amelio Marcello*

Processo penale - Custodia cautelare - Proroga - Previsto provvedimento del g.i.p., emesso in camera di consiglio, «sentiti il p.m. e il difensore» - Lamentata omessa previsione della applicazione delle norme generali sul procedimento camerale ex art. 127 del cod. proc. pen. - Irragionevolezza - Compressione del diritto di difesa.

(C.P.P. 1988, art. 305, secondo comma).

(Cost., artt. 3 e 24).

IL TRIBUNALE

Ha deliberato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 573 del registro delle impugnazioni delle misure cautelari personali dell'anno 1994, riservato per la decisione alla udienza camerale del giorno 29 settembre 1994, sulla istanza presentata nell'interesse di Amelio Marcello, nato a Catanzaro il 21 luglio 1970, detenuto presso la casa circondariale di Catanzaro, indagato, appellante, avverso l'ordinanza deliberata il 22 giugno 1994, con la quale il giudice per le indagini preliminari presso il locale tribunale ha disposto la proroga fino al 23 ottobre 1994 del termine della misura cautelare della custodia in carcere, applicata con ordinanza del 22 giugno 1993;

Sentiti l'indagato ed il difensore, avv. Raffaele Fioresta;

Esaminati gli atti di causa;

Udito il presidente relatore;

RILEVA

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 685/1994).

94C1236

N. 690

*Ordinanza emessa il 5 settembre 1994 dal pretore di Ascoli Piceno
nel procedimento civile vertente tra Lelli Rossella ed altro e E.N.P.A.V.*

Previdenza e assistenza sociale - Ente nazionale previdenza e assistenza veterinari (E.N.P.A.V.) - Previsione, con norma autoqualificata interpretativa, dell'obbligatorietà dell'iscrizione all'E.N.P.A.V., anche per i medici veterinari già avvalentisi di altre forme di previdenza obbligatoria - Incidenza sul principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento tra veterinari e della lesione del principio della certezza giuridica per effetto della retroattività della norma impugnata.

(Legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 11, punto 26).

(Cost., artt. 2 e 3).

IL PRETORE

A scioglimento della riserva, ritenuto che l'art. 11 punto 25 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, pur espressamente qualificata quale norma interpretativa, ha, in realtà, carattere oggettivamente innovativo della disciplina previgente laddove ripristina *de jure* il rapporto di obbligazione contributiva Inpal a carico di tutti i veterinari, così facendo venir meno la facoltà, già riconosciuta ai veterinari lavoratori subordinati, di conservare la iscrizione all'albo professionale indipendentemente dalla iscrizione all'Enpav;

Ritenuto che la predetta disposizione, nel momento in cui attraverso la formale qualificazione in termini di norma interpretativa, (pur trattandosi, invece, di norma innovativa con effetto retroattivo) è oggettivamente tale da eludere il naturale limite di irrettrattività delle norme che siano incisive in senso modificativo a carico di rapporti giuridici già perfezionati con la definitiva produzione degli effetti tipici (nella specie, la già esercitata e consumata facoltà, in capo ai veterinari dipendenti, di optare per il regime contributivo proprio dei dipendenti, salva la iscrizione all'albo professionale, con conseguente produzione definitiva degli effetti di tale opzione);

Ritenuto, dunque, che la alterazione retroattiva del predetto assetto giuridico-economico già instauratosi con la definitiva produzione degli effetti tipici della opzione consentita del regime previgente è contraria al principio di intangibilità retroattiva delle posizioni giuridiche acquisite in forza di fatti generatori di diritto già consumatisi nella forma tipica prevista dalla legge, fermo restando che il predetto principio di intangibilità, nel senso sopra considerato, va inquadrato nell'ottica dei generali valori di equità e razionalità della legge, sottesi ai fondamentali principi di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione;

Tutto ciò premesso, ritenuta non manifestamente infondata la predetta questione di circostanzialità relativa all'art. 11, punto 26 della legge n. 537/1993 con riferimento agli artt. 2 e 3 della Corte costituzionale, sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, disponendo altresì che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti ed al signor Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai signori Presidenti delle due Camere del Parlamento della Repubblica.

Ascoli Piceno, addì 5 settembre 1994

Il pretore: CENTINARO

N. 691

*Ordinanza emessa il 28 settembre 1994 dal pretore di Ascoli Piceno
nel procedimento civile vertente tra Mendicino Vittorio e I.N.P.S. ed altra*

Previdenza e assistenza sociale - Lavoratori delle miniere, cave e torbiere - Riduzione del limite di età pensionabile - Non operatività nei confronti dei lavoratori dipendenti da imprese che esercitano lavori di altro genere ma comunque in ambienti del sottosuolo - Ingiustificata disparità di trattamento con incidenza sul diritto alla assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita del lavoratore - Questione già oggetto della ordinanza della Corte costituzionale n. 461/1991 di manifesta inammissibilità per mancanza di motivazione in punto di rilevanza e riproposta dal giudice a quo emendata dal predetto vizio.

(Legge 3 gennaio 1960, n. 5, artt. 1 e 2).

(Cost., artt. 3 e 38).

IL PRETORE

A scioglimento della riserva, vista la rinnovata proposizione, ad opera della parte ricorrente, di eccezione di incostituzionalità con riferimento agli artt. 1 e 2 della legge 3 gennaio 1960, n. 5 (in rapporto agli artt. 3 e 38 della Costituzione); laddove le norme predette escludono dalla tutela, dalle stesse prevista, i lavoratori dipendenti da imprese che comunque esercitano in condizioni analoghe, lavori in ambienti di sottosuolo; ritenuto che analoga eccezione, ritenuta non manifestamente infondata da questo giudicante, (con conseguente rimessione degli atti alla Corte costituzionale), è stata dichiarata formalmente non ammissibile dalla Corte, così come proposta, per rilevata carenza di indicazione e articolazione degli elementi probatori di sostegno della ordinanza di rimessione;

Ritenuto che tale pronuncia della Corte, proprio perché fondata sul rilievo preliminare di carenza di natura formale del provvedimento di remissione, non ha carattere di pronuncia nel merito della stessa eccezione di costituzionalità, dal che consegue che la stessa eccezione, che resta impregiudicata nel merito, può, allo stato attuale, venir nuovamente riproposta;

Posto quanto sopra, e ritenuto (come già rilevato nella precorsa ordinanza di rimessione) che l'ottica ispiratrice della legge 3 gennaio 1960, N. 5 è incentrata su di un giudizio di valore avente come punto di riferimento la considerazione della esposizione a rischio della integrità fisica del lavoratore, collegato all'esercizio di attività di lavoro nel sottosuolo, in relazione alle particolari caratteristiche morfologiche di tale ambiente di lavoro e del relativo rischio;

Ritenuto, tuttavia, che la stessa legge 3 gennaio 1960, n. 5 è espressamente destinata ad operare in relazione alla ipotesi di quel particolare lavoro in ambienti di sottosuolo che è dato dal lavoro in miniera, e che peraltro la stessa normativa, avente carattere speciale, non è suscettibile di applicazione analogica ad ipotesi diverse, ancorché affini;

Ritenuto, peraltro, che la ipotesi oggetto del presente giudizio fa riferimento ad un tipo di lavoro nel sottosuolo che (secondo comune e notoria esperienza) presenta caratteristiche morfologiche ed ambientali del tutto omogenee con quelle considerate dalla predetta legge n. 5/1960, onde la circostanza che tale normativa speciale sia destinata ad operare solo con riferimento ad una specifica categoria di attività lavorativa svolta in ambienti di sottosuolo, delinea *in re ipsa* una situazione sperequativa e discriminatoria rispetto a categorie di attività lavorative affini, in quanto esposte al medesimo rischio ambientale specifico, indipendentemente dalla considerazione della diversità del settore tecnico economico e metodologico della impresa datrice di lavoro, che non rileva sotto il profilo della qualità e natura del rischio professionale gravante sul lavoratore;

Ritenuto che i predetti aspetti di affinità e di analogia si evidenziano (sulla base di quanto emerge dalle risultanze della prova storica espletata in corso di causa) sia sotto il profilo delle condizioni ambientali in cui si dispiega il lavoro (eseguiti, in entrambi i casi, in ambienti di sottosuolo e realizzati mediante l'avanzamento in gallerie sotterranee, con rischio immanente di infiltrazioni da falde acquifere e da depositi di gas naturale), sia sotto il profilo della specificità del rischio professionale tipico connesso con le lavorazioni eseguite in gallerie di sottosuolo, (con particolare riferimento al pericolo di crolli, di imprevedibili allagamenti o saturazione da gas di sottosuolo), sia, infine, sotto il profilo del particolare disagio, o, della particolare gravosità materiale e del peculiare *stress* psicofisico legato alla prolungata permanenza in ambiente di sottosuolo, che, anche per l'innaturale contesto microclimatico (anomalo ricambio d'aria, presenza di polveri libere, umidità ecc.) determina una accentuazione della usura del potenziale energetico del lavoratore;

Ritenuto che tutto quanto sopra ha trovato una apprezzabile conferma negli elementi di prova in atti;

Tutto ciò premesso; ritenuto, pertanto, non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata dal patrocinio attoreo in riferimento agli artt. 1 e 2 della legge 3 gennaio 1960, n. 5 (in rapporto agli artt. 3 e 38 della Costituzione) laddove le norme predette escludono dalla tutela, dalle stesse prevista, i lavoratori dipendenti da imprese che comunque esercitino lavori in ambienti di sottosuolo;

Rimette tale questione al giudizio della onorevole Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al signor Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai signori Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ascoli Piceno, addì 28 settembre 1994

Il pretore: CENTINARO

94C1238

N. 692

Ordinanza emessa il 26 aprile 1994 (pervenuta alla Corte costituzionale il 7 novembre 1994) dal tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, nei ricorsi riuniti proposti da Masini Benedetto contro Ministero delle finanze

Impiego pubblico - Procedimento disciplinare a carico di pubblico dipendente - Mancata apertura entro il termine di centottanta giorni del passaggio in giudicato della sentenza penale - Decadenza della p.a. dall'azione disciplinare - Lamentata omessa previsione della decorrenza del termine dalla data in cui l'amministrazione ne abbia conoscenza o da quella di deposito della motivazione della sentenza - Irragionevolezza - Contrasto con il principio di buon andamento della p.a.

Impiego pubblico - Procedimento disciplinare a carico di pubblico dipendente a seguito di procedimento penale - Lamentata omessa previsione di espresso obbligo, sanzionato amministrativamente o penalmente, per i funzionari del Ministero di grazia e giustizia di trasmettere tempestivamente la notizia dell'intervenuta irrevocabilità della sentenza al Ministero competente per l'esercizio dell'azione disciplinare - Contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della p.a.

(D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 97, terzo comma).

(Cost., artt. 3 e 97).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi n. 1419/1984, 1521/1993 proposti da Masini Benedetto rappresentato e difeso dall'avv. Fulvio Mastroviti come da mandato a margine dell'atto di ricorso; contro il Ministero delle finanze, rappresentato e difeso *ope legis* dall'avvocatura dello Stato; per l'annullamento, previa sospensione, del d.m. n. 7/2782547 dell'11 maggio 1984 di cui il ricorrente ha avuto notizia il 14 maggio successivo concernente la sospensione cautelare dal servizio; nonché per l'annullamento della nota dell'U.T.E. di Bari prot. n. 5620/S.G. del 14 maggio 1984 recante comunicazione del provvedimento suddetto.

Del decreto del Ministro delle finanze n. 11/3212 del 9 giugno 1993, notificato il successivo 14 giugno 1993 con cui il sig. Masini è stato destituito dall'impiego ai sensi dell'art. 84 lettere a), b) e d) del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3 con effetto dal 14 maggio 1984; degli atti presupposti e connessi, ed in particolare della delibera della Commissione di disciplina n. 25 del 31 marzo 1993.

Letto il ricorso;

Vista la costituzione in giudizio del Ministero delle finanze;

Udita la relazione del referendario dott. Montedoro ed uditi altresì i procuratori delle parti presenti in aula F. Mastroviti e L. Ferrante, quest'ultima per l'Avvocatura dello Stato.

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso del 2 agosto 1984 Masini Benedetto impugnava il d.m. n. 7/2782547 contenente la sua sospensione cautelare dal servizio per difetto assoluto di motivazione riservandosi di presentare motivi aggiunti.

In data 23-30 ottobre 1984, presentava motivi aggiunti lamentando violazione di legge in relazione all'art. 91 del t.u. imp. civ. Stato ed eccesso di potere per omessa valutazione da parte dell'amministrazione dell'insostenibilità per l'amministrazione della prosecuzione dell'attività del ricorrente, dipendente del Ministero delle finanze, imputato di truffa aggravata e continuata.

Lamentava altresì il Masini con un secondo motivo violazione di legge in relazione all'art. 82 testo unico cit. ed eccesso di potere contestando il fatto che dall'assegno alimentare fosse stata esclusa l'indennità integrativa speciale, emolumento avente finalità retributive, di adeguamento dello stipendio al costo della vita.

Con memoria dell'8 marzo 1994 articolava le sue difese l'avvocatura dello Stato rilevando che il decreto di sospensione facoltativa dal servizio era motivato, avendo tenuto conto della gravità degli addebiti mossi al ricorrente e non era affetto da alcuna illegittimità con riguardo alla parte relativa all'assegno essendo stato corrisposto l'assegno alimentare con connessa indennità integrativa speciale.

Con successivo ricorso del 5 gennaio 1993 Masini Benedetto impugnava il d.m. n. 11/3212 del 9 giugno 1993, di destituzione dall'impiego ai sensi dell'art. 84 lett. a), b) e d) del t.u. imp. civ. dello Stato.

Premetteva di essere stato prosciolto dall'imputazione ascrittagli di truffa aggravata e continuata, a seguito d'intervenuta prescrizione ed amnistia, dalla Corte d'appello di Bari con sentenza del 5 novembre 1990 divenuta irrevocabile in data 28 febbraio 1992 per effetto della sentenza n. 363 in pari data della Corte di Cassazione che dichiarava inammissibile il ricorso.

In data 17 novembre 1992 riceveva atto di contestazione degli addebiti. In data 14 giugno 1993, riceveva notifica del d.m. impugnato di destituzione dall'impiego.

Avverso detto atto il Masini articolava tre motivi di ricorso.

I) Violazione di legge in relazione all'art. 97 del t.u. imp. civ. Stato, eccesso di potere.

Lamentava con il primo motivo il mancato rispetto del termine perentorio d'inizio dell'azione disciplinare entro centottanta giorni dal momento nel quale la sentenza di proscioglimento diviene irrevocabile.

II) Violazione di legge in relazione all'art. 84 lett. a) b) e d) del t.u. imp. civ. Stato, eccesso di potere.

Lamentava con detto motivo che, nel corso del giudizio disciplinare, la Commissione di disciplina avesse ritenuto come certi i fatti oggetto dell'imputazione invece da valutarsi autonomamente sia sul piano della loro sussistenza materiale che della rilevanza disciplinare.

Sottolineava che in ogni caso si trattava di fatti accaduti fuori dall'ambito del rapporto d'impiego, senza pregiudizio per l'amministrazione d'appartenenza, senza compromettere alcuno dei valori e delle esigenze che nella sfera d'attività della P.A. devono trovare tutela.

III) Violazione di legge in relazione agli artt. 84, 103 e 120 t.u. cit. Eccesso di potere.

Faceva presente che in data 11 dicembre 1991 i fatti suddetti (truffa e false comunicazioni sociali) erano stati già oggetto di contestazione d'addebiti con provvedimento disciplinare estintasi e comunque concluso in modo favorevole al ricorrente sicché la successiva contestazione di addebito per gli stessi fatti e l'atto impugnato concretavano violazione del principio del *ne bis in idem* applicabile anche in tema d'illecito disciplinare stante le strette affinità esistenti tra la materia disciplinare e quella penale ed il precetto normativo per cui il procedimento disciplinare estinto non può essere rinnovato.

Disposti in sede cautelare incumbenti istruttori veniva acquisita copia della sentenza della Corte di cass. n. 6149/1992 e si apprendeva da nota del Ministero competente che la direzione generale del Ministero aveva avuto notizia della sentenza in data 21 settembre 1992.

Si costituiva per l'amministrazione l'avvocatura erariale chiedendo il rigetto dei ricorsi e facendo notare la tempestività della contestazione degli addebiti rispetto alla data di deposito della sentenza della cass. n. 6149/1992.

DIRITTO

Preliminarmente va disposta la riunione dei ricorsi per connessione.

Ritiene il collegio che preliminarmente ad ogni altra questione — specie alla luce di una valutazione, allo stato solo prognostica, della scarsa attualità dell'interesse a ricorrere relativamente all'impugnativa degli atti di cui al ricorso n. 1419/1984 — sia la soluzione del dubbio di costituzionalità, da sollevarsi d'ufficio, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione della normativa invocata dal ricorrente con il primo motivo del ricorso n. 1521/1993 (art.97 t.u. imp. civ. Stato).

Si tratta invero di questione rilevante nel giudizio *de quo agitur*.

Infatti il ricorrente, che impugna la sua destituzione dal servizio, è stato assolto dal reato di associazione per delinquere perché il fatto non sussiste e prosciolto per amnistia e prescrizione relativamente a reati di truffa e falso in bilancio con sentenza 5 novembre 1990, depositata il 3 dicembre 1990, della Corte d'appello di Bari, divenuta irrevocabile in data 28 febbraio 1992 a seguito della declaratoria d'inammissibilità da parte della Corte di cassazione, del ricorso del p.g. (sentenza n. 6149 depositata il 22 maggio 1992).

L'amministrazione centrale è venuta a conoscenza della sentenza n. 6149 della Corte di cassazione il giorno 21 settembre 1992 data in cui perveniva la nota del 14 settembre 1992 con la quale l'intendenza di finanza di Bari le aveva trasmesso la citata sentenza (cfr. nota dell'11 dicembre 1993 del direttore erariale del Ministero delle finanze in risposta all'ordinanza n. 1063 del 26 ottobre 1993 di questo Tar).

La contestazione degli addebiti è avvenuta in data 17 novembre 1992, il decreto del Ministro n. 11/3212 è stato adottato il 9 giugno 1993 e notificato il successivo 14 giugno 1993.

A tenore dell'art. 97 del t.u. imp. civ. Stato «il procedimento disciplinare deve avere inizio, con la contestazione degli addebiti, entro 180 giorni dalla data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza definitiva di proscioglimento od entro 40 giorni dalla data in cui l'impiegato abbia notificato all'amministrazione la sentenza stessa».

Non si può dubitare né della perentorietà del primo termine né del fatto che esso concerna tutte le sentenze di proscioglimento ivi comprese quelle d'improcedibilità dell'azione penale per intervenuta amnistia o prescrizione.

L'interpretazione della norma, stante il suo tenore letterale, in ordine alla decorrenza del termine inequivocabile: il termine di decadenza dell'azione decorre dalla data in cui il proscioglimento diviene irrevocabile e non dal momento in cui l'amministrazione ne abbia notizia.

Tuttavia si potrebbe dubitare della legittimità costituzionale (per contrasto con il principio di ragionevolezza e per violazione del principio di buon andamento) di tale disposizione che, ritenendo irrilevante il momento dell'effettiva conoscenza della sentenza da parte dell'amministrazione, fa dipendere la decadenza dall'esercizio dell'azione disciplinare dalla collaborazione o meno degli uffici giudiziari, mentre la garanzia di non rimanere indefinitamente soggetti all'azione disciplinare deve rinvenirsi nella possibilità offerta dalla norma di notificare il provvedimento giudiziario, facendo decorrere il più stretto termine di 40 giorni per l'inizio dell'azione disciplinare.

Orbene non ignora il collegio che in questi termini, la questione è stata già posta giudice delle leggi con ordinanza del Tar Veneto 18 maggio 1989 in *Gazzetta Ufficiale* n. 51 parte speciale 1989 e dichiarata infondata dallo stesso con sentenza n. 264 del 23-25 maggio 1990 sicché una mera riproposizione della questione risulterebbe manifestamente inammissibile.

Tuttavia la rinnovata denuncia d'incostituzionalità della normativa di cui all'art. 97 t.u. imp. civ. prima citata si giustifica perché non si può non tener conto della mutata temperie culturale, legata al drammatico notorio espandersi di fenomeni d'illegalità nel campo della pubblica amministrazione, non ancora rivelatosi in tutta la sua virulenza alla data della sentenza n. 264/1990 della Corte costituzionale, con conseguente necessità di rivedere il bilanciamento di interessi e valori coinvolti nella fattispecie — le esigenze del buon andamento dell'azione amministrativa rispetto a quelle garantistiche — al fine di trovare quella soluzione che si rivela costituzionalmente obbligata nel mutato contesto storico sociale.

D'altra parte è pacifico il rilievo dell'incostituzionalità progressiva, per il dispiegarsi sempre più chiaro e l'imporsi dei valori costituzionali nel corso del tempo, per effetto del mutamento della coscienza e della vita sociale, che non tollera più lo scarto tra norma ordinaria e norma costituzionale ritenuto tollerabile in precedenza.

Si pensi, solo per esemplificare, ai casi I) dell'adulterio femminile ed al passaggio, avvenuto per il mutamento della coscienza sociale e l'imposi — come preminente nella fattispecie — del valore dell'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi rispetto a quello dell'unità della famiglia, dalla sentenza di rigetto n. 64 del 1961 alla sentenza d'accoglimento n. 126/1968 da considerarsi l'effetto della giusta considerazione di un mutamento culturale e II) del fallimento del debitore d'imposta per ruoli iscritti in via provvisoria ed alla ritenuta sopravvenuta incostituzionalità della norma che prevedeva tale ipotesi per effetto dei mutamenti verificatisi nel sistema economico finanziario (sent. n. 89/1992).

Nel caso di specie è evidente che la migliore tutela del valore del buon andamento dell'amministrazione si ottiene attraverso un'accurato controllo disciplinare sul personale che la Costituzione vuole reclutato per concorso (art. 97, terzo comma della Costituzione) al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 della Costituzione); controllo che non può esser efficacemente esercitato, nei gravi casi di commissione di reati non penalmente sanzionati in concreto per avvenuto proscioglimento per amnistia o prescrizione, poiché il termine per l'inizio dell'azione disciplinare inizia a decorrere al verificarsi di avvenimenti (lettura del dispositivo in udienza per i procedimenti in pubblica udienza; pronuncia del provvedimento camerale artt. 611, 615, 648, secondo comma che l'amministrazione non è effettivamente messa in grado di conoscere tempestivamente quando non sia o non possa costituirsi in giudizio.

Ne deriva anche l'irragionevolezza dell'assetto normativo (contrasto con l'art. 3 della Costituzione) che emerge ancor più evidentemente se solo si consideri la lentezza dei procedimenti penali che spesso, per tale motivo, si concludono con declaratorie di cause estintive dei reati.

Ma v'è un ulteriore nuovo profilo d'incostituzionalità da denunciare: per i provvedimenti pronunciati in pubblica udienza non può dubitarsi che l'effetto giuridico dell'irrevocabilità si abbia al momento della lettura del dispositivo (art. 648, secondo comma del c.p.p.) e non al momento del deposito della sentenza, con conseguente decorrenza del termine per l'inizio dell'azione disciplinare, a tenore dell'art. 97 t.u. imp. civ. dello Stato, dal primo momento.

Da ciò deriva un'ulteriore profilo d'irragionevolezza per l'impossibilità dell'amministrazione, nel caso in cui l'irrevocabilità maturi a seguito del rigetto del ricorso per cassazione, di attendere la motivazione della sentenza che potrebbe anche contenere una valutazione dei profili di fatto accertati dal giudice del merito diversa da quella effettuata da quest'ultimo, valutazione certo non intuibile al momento della lettura del dispositivo e pure astrattamente utile per l'amministrazione ai propri fini.

Nella specie considerando la data di deposito della sentenza n. 6149 della Cassazione (22 maggio 1992) la contestazione degli addebiti avvenuta il 17 novembre 1992 si rivelerebbe tempestiva (come rilevato dall'avvocatura dello Stato nella memoria dell'8 marzo 1994) ma tale assunto non è la risultante di una mera attività interpretativa della norma in aderenza al dettato costituzionale — che è doverosa, nel dubbio sulla portata della norma, da parte del giudice che deve applicarla e che comporta, conseguentemente, l'inammissibilità del ricorso al giudice delle leggi — esso si sostanzia invece in una apodittica sostituzione dell'atto che rende irrevocabile la sentenza di proscioglimento (lettura del dispositivo in udienza) con altro atto non contemplato dalla norma (deposito della motivazione): la questione dell'irragionevolezza della norma di cui all'art. 97 del t.u. imp. civ. dello Stato e della sua contrarietà al principio del buon andamento deve quindi ritenersi rilevante e non manifestamente infondata anche per aver fatto riferimento, per stabilire il termine di inizio del procedimento disciplinare seguito al proscioglimento con formule diverse da «il fatto non sussiste» o «l'imputato non lo ha commesso», alla data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza di proscioglimento e non anche, quando successiva alla prima data, alla data in cui viene depositata la motivazione della sentenza che ha determinato l'irrevocabilità.

Un ultimo profilo d'incostituzionalità — per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione — rilevante nella specie, dovendosi far applicazione della norma sulla decadenza in un caso nel quale la notizia dell'irrevocabilità della sentenza di proscioglimento è stata acquisita tardivamente, è dato dalla costruzione dell'art. 97 del d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 come disposizione esaurente i suoi effetti nella sfera del procedimento disciplinare, nel rapporto impiegato-amministrazione, mentre nulla è disposto per regolare il rapporto tra amministrazione della giustizia ed amministrazione d'appartenenza dell'impiegato da sottoporre a giudizio disciplinare.

Certo un generico obbligo dell'amministrazione della giustizia di trasmettere la notizia dell'irrevocabilità delle sentenze di proscioglimento deve ritenersi implicitamente sussistente nell'ordinamento ma la previsione solo implicita si rivela irrazionale e contraria al buon andamento non assicurando certezza e tempestività dello svolgimento dell'azione disciplinare e non vincolando gli impiegati del Ministero di grazia e giustizia ad adempimenti precisi e scadenziati temporalmente.

In particolare irrazionale la mancata previsione di precise sanzioni per i casi di trasmissione tardiva delle notizie che non consenta più l'esercizio utile dell'azione disciplinare.

Ed allora tale mancata previsione di un preciso obbligo a garanzia dell'effettività dell'azione amministrativa vizia per irragionevolezza e per contrasto con l'esigenza del buon andamento il disposto normativo di cui all'art. 97 t.u. imp. civ. Stato, che, lacunosamente, lega la decorrenza del termine per l'azione disciplinare ad evenienze delle quali non si assicura, con strumenti giuridici adeguati, la tempestiva conoscenza all'amministrazione dalla quale l'impiegato dipende.

Il giudizio va sospeso fino alla definizione delle questioni sollevate dinanzi al giudice delle leggi.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 97, terzo comma del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (c.d. t.u. imp. civ. Stato) per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione nella parte in cui dispone che, per i casi di proscioglimento dell'impiegato sottoposto a procedimento penale, con formula diversa da «perchè il fatto non sussiste» o «perchè l'imputato non lo ha commesso», il procedimento disciplinare debba aver inizio entro centottanta giorni dalla data in cui la sentenza di proscioglimento è divenuta irrevocabile e non dalla data in cui l'amministrazione da cui l'impiegato dipendente abbia avuto conoscenza o quantomeno dalla data, se successiva all'irrevocabilità, di deposito della motivazione della sentenza ed inoltre nella parte in cui non prevede un preciso ed espresso obbligo, sanzionato amministrativamente o penalmente, individuandone i destinatari fra i funzionari del Ministero di grazia e giustizia, di trasmettere tempestivamente la notizia dell'intervenuta irrevocabilità al Ministero competente per l'esercizio dell'azione disciplinare;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché sia risolta la questione di legittimità costituzionale prospettata;

Ordina la sospensione del presente giudizio;

Dispone che, a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del 26 aprile 1994.

Il presidente: CUONZO

L'estensore: MONTEODORO

94C1239

N. 693

Ordinanza emessa l'8 giugno 1994 dal tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Bozza Renato contro la questura di Udine

Misure di prevenzione - Rimpatrio con foglio di via obbligatorio per il comune di residenza - Contestuale diffida a non tornare, senza autorizzazione, nel comune ove si sarebbe verificata la pubblica turbativa - Provvedimento emesso dall'autorità amministrativa senza intervento dell'interessato - Incidenza sulla libertà personale e di movimento - Lamentata deteriore situazione rispetto alla generalità dei soggetti.

(Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 2, primo comma, modificato dalla legge 3 agosto 1988, n. 327, art. 3).

(Cost., artt. 3, 13 e 16).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 924/1993, proposto dall'avvocato Bozza Renato, che si difende in proprio ed elegge domicilio presso lo studio dell'avvocato Alfredo Antonini, sito in Trieste, via del Lazzaretto Vecchio n. 2; contro la questura di Udine, in persona del questore in carica, rappresentata e difesa dall'avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste, domiciliataria *ex lege*, per l'annullamento del provvedimento, datato 13 ottobre 1993, del questore di Udine che disponeva il rimpatrio del ricorrente con foglio di via obbligatoria nel comune di Concordia Sagittaria e lo diffidava altresì dal fare ritorno nel comune di Latisana per un periodo di anni uno;

Visto il ricorso, notificato l'11 novembre 1993 e depositato presso la segreteria generale il 24 novembre 1993 con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della resistente amministrazione, depositato il 4 dicembre 1993;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza dell'8 giugno 1994 la relazione del consigliere Umberto Zuballi ed uditi altresì il ricorrente Bozza e l'avvocato dello Stato Viola per l'amministrazione.

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Nel provvedimento gravato si assume che il ricorrente avrebbe provocato situazioni di turbativa in comune di Latisana, per cui è stata applicata nei suoi confronti la legge n. 1423/1956, art. 2, in relazione all'art. 1, punto 3, comminandogli l'allontanamento coatto da detta località, con una contestuale diffida a non farvi ritorno per anni uno.

Tale atto sarebbe, ad avviso dell'interessato, illegittimo per i seguenti motivi:

1. — Errata e falsa applicazione di legge ed errore nei presupposti.

Presupposto indefettibile per l'applicazione della normativa è che l'interessato sia dedito a reati che mettono in pericolo la sicurezza o la tranquillità pubblica. Nulla del genere sussisterebbe nel caso, risultando nei suoi confronti solo un procedimento a querela di parte; inoltre il soggetto non sarebbe affatto pericoloso per la sicurezza pubblica.

2. — Travisamento dei fatti, illogicità, contraddittorietà e carenza di motivazione.

Il ricorrente ricostruisce i tre episodi che avrebbero dato origine al provvedimento, contestandone la gravità e la consistenza. Spiega poi come la sua presenza a Latisana sarebbe giustificata dalla sua attività professionale di avvocato.

Conclusivamente l'istante rileva come nel caso, oltre a mancare i presupposti di legge, i fatti stessi sarebbero stati travisati dall'amministrazione.

Resiste in giudizio l'avvocatura dello Stato, la quale, dopo aver evidenziato come unico presupposto per l'applicazione della normativa in questione sarebbe la mera pericolosità sociale del soggetto e non già la commissione di reati, contesta le doglianze di cui al ricorso, concludendo per il suo rigetto.

DIRITTO

Nei confronti del ricorrente è stata applicata la misura di prevenzione prevista dall'art. 2, comma primo, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, nel testo modificato dall'art. 3 della legge 3 agosto 1988, n. 327, che prevede, per i soggetti indicati all'art. 1 (cioè, nel caso, quelli dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo la sicurezza pubblica), l'invio con foglio di via obbligatorio al comune di residenza, con la contestuale inibizione a tornare, senza speciale autorizzazione, nel comune ove si sarebbe verificata la pubblica turbativa.

Questo collegio intende sollevare d'ufficio la questione di costituzionalità del citato art. 2, primo comma, stante l'evidente rilevanza della questione nella presente causa, essendo la misura di prevenzione *de qua* stata indiscutibilmente applicata nei confronti del ricorrente proprio con l'atto qui impugnato.

Tale misure di prevenzione peraltro incide sulla libertà di movimento, garantita dall'art. 16 della Costituzione, e consiste altresì in una restrizione della libertà personale, senza che, come prescritto dal precedente art. 13 della Costituzione, ne venga informata l'autorità giudiziaria.

La misura restrittiva viene inoltre adottata senza che l'interessato possa intervenire nel relativo procedimento formativo e senza quindi che egli possa in alcun modo difendersi, se non a posteriori, tramite ricorso all'autorità giudiziaria amministrativa, la quale, come noto, in sede di giudizio di legittimità, incontra il limite dell'insindacabilità del merito amministrativo.

La norma appare infine contrastante con l'art. 3 della Costituzione, in quanto pone il cittadino, nei cui confronti viene applicata detta misura di prevenzione, ingiustificatamente in una situazione peggiore rispetto alla generalità dei soggetti, i quali, sulla base dei principi e della legge 7 agosto 1990, n. 241 (art. 7 e seguenti), possono intervenire in un normale procedimento amministrativo, pur in presenza di conseguenze molto meno gravi per la loro sfera di libertà personale.

Essendo stata quindi considerata rilevante e non manifestamente infondata la citata questione di costituzionalità, il collegio ritiene di disporre la sospensione del giudizio e di rimettere gli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci in merito.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, così come modificato dall'art. 3 della legge 3 agosto 1988, n. 327, per contrasto con gli artt. 3, 13 e 16 della Costituzione;

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Trieste, nella camera di consiglio dell'8 giugno 1994.

Il presidente: PELLINGRA

L'estensore: ZUBALLI

94C1240

N. 694

Ordinanza emessa il 27 luglio 1994 dal tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Baldè Vojko contro Ministero dei trasporti e della navigazione ed altri

Lavoro (tutela del) - Lavoratori portuali - Pene disciplinari - Prevista cancellazione dal registro dei lavoratori portuali a seguito di condanna per determinati reati (nella specie: contrabbando di armi) per perdita di un requisito per l'iscrizione - Conseguente automatica risoluzione del rapporto di lavoro - Impossibilità di graduare la sanzione disciplinare alla gravità del fatto - Irrazionalità - Disparità di trattamento rispetto al pubblico impiegato - Mancata tutela del lavoro con lesione del diritto di difesa.

(R.D. 30 marzo 1942, n. 327, art. 1258, primo comma; d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, art. 152, n. 4).

(Cost., artt. 3, 4, 24 e 35).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella camera di consiglio del 27 luglio 1994, sul ric. n. 581/1994, con unita istanza di sospensione dell'esecuzione, proposto da Baldè Vojko, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Giadrossi, presso il cui studio in Trieste, via XXX Ottobre, 17, ha eletto domicilio, contro il Ministero dei trasporti e della navigazione, in persona del Ministro *pro-tempore*; l'ente autonomo del Porto di Trieste, Ufficio del lavoro portuale, in persona del legale rappresentante, rappresentati e difesi dall'avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste, domiciliataria, nei confronti della Compagnia unica dei lavoratori portuali, in persona del legale rappresentante, non costituita in giudizio, per l'annullamento — previa sospensione dell'esecuzione — del decreto ministeriale dd. 17 febbraio 1994 di cancellazione del ricorrente dai registri della Compagnia unica dei lavoratori portuali di Trieste;

Visti gli atti e documenti depositati col ricorso;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, di cui all'art. 21 u.c. della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, presentata in via incidentale dal ricorrente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione convenuta;

Udito il relatore, consigliere Carlo Luigi Cardoni ed uditi, altresì, gli avv. ti Mocnic, in sostituzione di Giadrossi e Viola per le parti costituite;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con l'atto impugnato il ricorrente è stato cancellato dal registro dei lavoratori portuali.

Ciò ai sensi del combinato disposto dell'art. 1258 cod. nav. e 152 n. 4 del relativo regolamento d'esecuzione.

Questo in quanto il Valdè era stato condannato con sentenza passata in giudicato e scontata alla pena di anni 4 e mesi 1 di reclusione ed al pagamento di L. 1.320.000 di multa per contrabbando d'armi da guerra.

Di ciò il ricorrente si lamenta eccependo in particolare la violazione dei principi generali concernenti il divieto di destituzione dall'impiego in forza di automatismi giuridici.

Si evidenzia, altresì, l'eccesso di potere e l'avvenuto ravvedimento del ricorrente.

L'Amministrazione si è costituita controdeducendo.

DIRITTO

Il collegio è consapevole che le statuizioni giurisprudenziali e legislative in materia di destituzione automatica del pubblico impiegato (sentenza Corte costituzionale n. 971/1988 e legge 19/1990) non riguardano direttamente ed immediatamente i soci-lavoratori delle Compagnie portuali in quanto il rapporto fra i primi e le seconde non è qualificabile come pubblico impiego, ma come lavoro privato (*ex pluribus* Cass. s.u. n. 3730-10,10,1957; n. 5158 10 novembre 1978; II n. 914-9 febbraio 1979; sez. lavoro n. 2976-22 maggio 1979; 2176-12 maggio 1989; III n. 1233-3 marzo 1981).

Tuttavia il provvedimento autoritativo impugnato produce sul rapporto di lavoro portuale un effetto identico (la cessazione immediata) a quello che il procedimento di destituzione produce nel pubblico impiego.

Pertanto il collegio ritiene che gli stessi principi statuiti nella sentenza della Corte costituzionale n. 971/1988 siano applicabili anche allo specifico rapporto di lavoro portuale.

Ciò essenzialmente in virtù della delineata incidenza su di esso dei poteri autoritativi della pubblica amministrazione, incidenza che contribuisce a connotare il ridetto rapporto quale una peculiare entità in cui i prevalenti connotati privatistici, connessi alla natura delle compagnie portuali, si coniugano con rilevanti, anche se non prevalenti, profili pubblicistici, correlati all'interesse generale al buon funzionamento dei porti.

Tanto considerato, il collegio osserva come il combinato disposto dell'art. 1258 primo comma codice della navigazione e 152, n. 4 del relativo regolamento di esecuzione produca una vera e propria estinzione automatica autoritativa del rapporto di lavoro portuale, regolata da una disciplina pubblicistica dettata in considerazione dei sopra rilevati connotati, pure pubblicistici, del particolare rapporto che qui interessa.

Infatti la cancellazione dal registro dei lavoratori portuali viene disposta d'autorità e necessariamente (art. 1258 primo comma codice della navigazione) ove venga a mancare, in seguito a condanna penale, il requisito per l'iscrizione nel registro stesso, requisito costituito, nel caso all'esame, dalla «assenza di condanna» per un delitto punibile con pena non inferiore nel minimo a tre anni di reclusione, oppure contrabbando, furto, truffa, appropriazione indebita, ricettazione o per un delitto contro la fede pubblica, salvo che sia intervenuta la riabilitazione.

Una disposizione del genere, evidentemente, esclude in capo all'amministrazione ogni discrezionalità e, segnatamente, qualsiasi possibilità di graduare la sanzione disciplinare in relazione al concreto atteggiarsi degli eventi.

La norma in discorso, pertanto, appare irrazionale e perciò stesso in contrasto con l'art. 3 della Costituzione (vedi sentenza Corte costituzionale n. 971/1988).

In più, rileva il collegio, il criticato precetto appare in contrasto sempre con l'art. 3 della Costituzione anche sotto il profilo del peggiore trattamento del lavoratore portuale e del pubblico impiegato nella specifica materia in esame pur essendo, nella materia stessa, sostanzialmente identiche, per le ragioni sopra esposte, le posizioni dell'uno e dell'altro.

Inoltre, l'automatica risoluzione del rapporto di lavoro di cui trattasi, appare incompatibile con la tutela del lavoro (artt. 4 e 35 della Costituzione) per la sproporzione che può determinarsi tra fatto commesso ed estrema gravità della sanzione, concretantesi nella perdita dei mezzi di sussistenza.

Osserva altresì il collegio che il lavoratore portuale viene privato anche del diritto di difesa (art. 24, secondo comma della Costituzione) in quanto se è vero che sussiste, nel caso di specie, una sorta di procedimento disciplinare (contestazione degli addebiti *ex art.* 1263 del codice della navigazione) è altrettanto vero che la decisione dell'amministrazione è assolutamente vincolata per cui il procedimento si risolve in una vacua ritualità priva di qualsiasi contenuto sostanziale.

Da ultimo il tribunale sottolinea come la rilevanza della sollevata questione di costituzionalità appaia evidente poiché l'eventuale pronuncia di incostituzionalità delle norme qui all'esame travolgerebbe l'atto impugnato che sulle stesse si fonda.

Essendo state ritenute, nei limiti e per i motivi sopra esposti, rilevanti ai fini della decisione dell'istanza di sospensione in esame e non manifestamente infondate le sollevate questioni di illegittimità costituzionale, il collegio, considerato altresì sussistente il danno grave ed irreparabile che deriverebbe al ricorrente dall'esecuzione dell'atto impugnato, dispone in via provvisoria la sospensione dell'atto stesso, nonché la sospensione del processo e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci in proposito;

P. Q. M.

Sospende provvisoriamente l'esecuzione dell'atto impugnato fino alla prima Camera di Consiglio utile per l'ulteriore esame della menzionata istanza, dopo la decisione e la restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale;

Visti, inoltre, gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 e segg. della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1258, primo comma, codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327) e dell'art. 152, n. 4, del relativo regolamento di esecuzione (d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328), nella parte in cui, nel caso di condanna passata in giudicato per uno dei reati di cui al citato n. 4 dell'art. 152 d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, prevedono la cancellazione del condannato dal registro dei lavoratori portuali di cui all'art. 150 del d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'amministrazione ed è depositata presso la segreteria che provvederà a darne comunicazione alle parti ed a trasmettere gli atti del processo alla Corte costituzionale.

Trieste, addì 27 luglio 1994

Il presidente f.f.: DI SCIASCIO

L'estensore: CARDONI

94C1241

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



* 4 1 1 1 1 0 0 4 8 0 9 4 *

L. 9.100