

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 febbraio 2004

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA 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 06 85081

AVVISO AGLI ABBONATI

Dal 17 novembre vengono resi noti nelle ultime pagine della *Gazzetta Ufficiale* i canoni di abbonamento per l'anno 2004. Contemporaneamente sono state spedite le offerte di rinnovo agli abbonati, complete di bollettini postali premarcati (*di colore rosso*) per la conferma dell'abbonamento stesso. Si pregano i signori abbonati di far uso di tali bollettini e di utilizzare invece quelli prestampati di colore nero solo per segnalare eventuali variazioni.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 28 febbraio 2004 e che la sospensione degli invii agli abbonati, che entro tale data non avranno corrisposto i relativi canoni, avrà effetto dal 15 marzo 2004.

Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo per il 2004 di darne comunicazione via fax al Settore Gestione *Gazzetta Ufficiale* (n. 06-8508-2520) ovvero al proprio fornitore.

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **62.** Sentenza 9 - 12 febbraio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Rilevanza della questione - Eccepiteo difetto - Ritenuta inapplicabilità della norma censurata al caso di specie - Insussistenza.

Locazione di immobili urbani - Immobili ad uso abitativo - Procedure esecutive di rilascio - Sospensione *ex lege* - Lamentata irragionevole disparità di trattamento degli inquilini beneficiari, rispetto a quelli individuati dalla legge n. 431 del 1998 - Inconferenza del *tertium comparationis* evocato - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 20.
- Costituzione, art. 3 (in relazione all'art. 6, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431).

Locazione di immobili urbani - Immobili ad uso abitativo - Procedure esecutive di rilascio - Sospensione *ex lege* - Requisiti personali degli inquilini beneficiari - Presenza nel «nucleo familiare» di ultrasessantacinquenni o handicappati gravi - Mancato riferimento temporale relativo al possesso del requisito - Lamentata intrinseca irrazionalità - Possibilità di interpretazione compatibile con la Costituzione - Riferibilità del possesso del requisito ad epoca anteriore alla cessazione del rapporto di locazione - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 20.
- Costituzione, art. 3

Pag. 17

N. **63.** Ordinanza 9 - 12 febbraio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Ipotesi in cui la parte civile non abbia accettato il rito - Preclusione, per la stessa parte civile, di richiedere la condanna alle spese relative all'azione civile, e, per il giudice, di provvedere sulle stesse in caso di condanna dell'imputato - Lamentata irragionevolezza e lesione del diritto di agire in giudizio - Affermazione apodittica e immotivata della rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., artt. 441, commi 1 e 4, e 442, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 24

» 22

N. **64.** Ordinanza 9 - 12 febbraio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Danno biologico - Danno da sinistro stradale - Risarcibilità tenuto conto delle condizioni soggettive del danneggiato - Omessa determinazione di caratteristiche e contenuti delle circostanze suddette e dei criteri applicabili - Sopravvenuta disciplina a modifica della norma denunciata - Restituzione degli atti al rimettente.

- Legge 5 marzo 2001, n. 57, art. 5.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32

» 24

N. 65. Ordinanza 9 - 12 febbraio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Ricercatori universitari - Ammissione ai concorsi per posti di ricercatore universitario confermato - Requisito del diploma di laurea, posseduto al momento dell'originaria assunzione in ruolo - Ritenuta violazione del canone di ragionevolezza, del principio di eguaglianza e di buon andamento dell'amministrazione - Questione già ritenuta manifestamente infondata - Assenza di argomenti nuovi o diversi - Manifesta infondatezza.

- Legge 14 gennaio 1999, n. 4, art. 1, comma 10.
- Costituzione, artt. 3 e 97 Pag. 25

N. 66. Ordinanza 9 - 12 febbraio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazioni del codice della strada - Contestazione immediata della violazione - Materiale impossibilità (in caso di determinazione dell'illecito in tempo successivo al transito del veicolo ovvero allorché il veicolo sia già distante dal posto di accertamento) - Prospettata violazione del diritto di difesa e di contraddittorio tra le parti - Censura rivolta nei confronti di norma regolamentare - Insindacabilità da parte della Corte costituzionale - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, art. 384, comma 1, lettera e).
- Costituzione, art. 24, secondo comma » 27

N. 67. Ordinanza 9 - 12 febbraio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Difensore di ufficio - Liquidazione dell'onorario e delle spese - Assunzione a carico dello Stato, in caso di mancato adempimento da parte dell'obbligato - Prospettata carenza di copertura finanziaria dei nuovi oneri - Questione già decisa con sentenza di rigetto - Difetto di nuovi argomenti - Manifesta infondatezza.

- D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 32, comma 2, introdotto dall'art. 17 della legge 6 marzo 2001, n. 60, trasfuso nell'art. 116 del d.lgs. 30 maggio 2002, n. 113 e riprodotto nell'art. 116 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 81, quarto comma » 29

N. 68. Ordinanza 9 - 12 febbraio 2004.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Indebito previdenziale - Indebita percezione di prestazioni pensionistiche - Esclusione della ripetizione per i percettori, per l'anno 1995, di un reddito imponibile IRPEF di importo pari o inferiore a lire sedici milioni ovvero possibilità di ripetizione nei limiti dell'indebito per i percettori di reddito superiore - Ritenuta disparità di trattamento in danno di pensionati a reddito non elevato - Sopravvenuta disciplina in materia - Restituzione degli atti al rimettente.

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 260 e 261.
- Costituzione, artt. 3 e 38 » 31

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- n. 9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 gennaio 2004 (della Regione Puglia).

Demanio e patrimonio dello Stato - Concessioni d'uso del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative - Canoni annui - Prevista rideterminazione con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con possibilità di rivalutazione fissa del trecento per cento dal 1° gennaio 2004 - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali esclusive - Invasione della potestà legislativa regionale di tipo residuale (in materia di turismo, nonché di lidi, spiagge, rade e lagune) o di tipo concorrente (in materia di porti, nonché di governo del territorio) - Inconfigurabilità dell'aumento come principio fondamentale della legislazione statale - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Incidenza su risorse finanziarie connesse alla sfera di competenza regionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326], art. 32, commi 21 e 22 [quest'ultimo come modificato dall'art. 2, comma 53, della legge finanziaria 24 dicembre 2003, n. 350].
- Costituzione, artt. 117 e 119

Pag. 33

- n. 10. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2004 (della Regione Toscana).

Enti locali - Servizi pubblici locali - Gestione e affidamento - Distinzione fra servizi pubblici con e senza rilevanza economica, previsione di condizioni e modalità per l'affidamento dei servizi e per la gestione delle reti, individuazione dei soggetti cui la gestione può essere affidata, e fissazione di termini per la transizione dalle gestioni esistenti a quelle da affidarsi con le nuove regole - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata introduzione di una normativa dettagliata e autoapplicativa in materia non riservata alla legislazione statale esclusiva e non riconducibile alle competenze statali di natura c.d. trasversale (relative alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ed alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane) - Esorbitanza dalla «tutela della concorrenza» - Invasione della competenza spettante alle Regioni in materia di «promozione della concorrenza» - Contrasto con il principio di sussidiarietà - Mancata previsione dell'intesa con la Regione interessata.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 14, commi 1 e 2, modificativi degli artt. 113 e 113-*bis* del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (già modificati dall'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448).
- Costituzione, artt. 117 [in particolare, comma secondo, lett. *e*), *m*) e *p*)] e 118.

Edilizia e urbanistica - Condoni edilizi - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Previsioni concernenti il ruolo di coordinamento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la possibilità di sanatoria degli abusi realizzati su aree di proprietà dello Stato, la riapertura dei termini del condono-sanatoria previsto dalle leggi n. 47/1985 e 724/1994, nonché l'accentramento in capo al Prefetto dell'esecuzione della demolizione delle opere abusive - Ricorso della Regione Toscana - Asseverata inapplicabilità della normativa statale in territorio toscano, avendo la Regione già adeguato la propria legislazione ai principi contenuti nel testo unico sull'edilizia (di cui al d.P.R. n. 380/2001) - Conseguente richiesta alla Corte di dichiarare, in tesi principale, l'inammissibilità dell'impugnativa regionale per carenza di interesse.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326], art. 32, commi 1, 3, 5, da 14 a 20, da 25 a 43 e 49-*ter*.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117 e 118.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Attribuzione di un ruolo di coordinamento al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata insussistenza di esigenze unitarie di coordinamento in materia («governo del territorio») di competenza regionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326], art. 32, comma 5.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Riapertura dei termini del condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Attribuzione alle Regioni del potere di escludere la sanatoria dei soli abusi minori, e non di quelli più gravi che alterano l'ordinato assetto del territorio - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio - Inidoneità del condono (per la sua natura eccezionale) a porsi come principio fondamentale della materia - Carattere dettagliato e autoapplicativo della disciplina procedimentale - Assenza di misure di riqualificazione ambientale ed urbana delle aree abusive (stante la sopravvenuta abolizione dei fondi all'uso previsti) - Violazione dei principi di eguaglianza e di buona amministrazione - Penalizzazione dei cittadini rispettosi delle norme urbanistiche - Richiamo alle sentenze nn. 369/1988 e 416/1995 della Corte costituzionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326], art. 32, commi 1, 3, e da 25 a 43.
- Costituzione, artt. 117 e 118, anche in rapporto agli artt. 3 e 97.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Sanatoria degli abusi edilizi realizzati sulle aree di proprietà dello Stato - Possibilità rimessa esclusivamente alla volontà statale, espressa dall'Agenzia del demanio territorialmente competente - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio - In subordine: mancata previsione della necessità di intesa dello Stato con le Regioni interessate.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326], art. 32, commi da 14 a 20.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Opere abusive non sanabili - Competenza in ordine alla demolizione - Accentramento in capo al Prefetto, con obbligo per le amministrazioni (compresa quella regionale) di segnalare al medesimo gli illeciti esistenti - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio - Insussistenza di esigenze unitarie di coordinamento - Mancata previsione della necessità di intesa con le Regioni interessate.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326], art. 32, comma 49-ter (sostitutivo dell'art. 41 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Regione Toscana avverso le norme sul condono edilizio contenute nel decreto-legge n. 269/2003 e nella relativa legge di conversione n. 326/2003 - Prospettato rischio di pregiudizio irreparabile all'interesse pubblico - Invito alla Corte costituzionale a sospendere l'esecuzione della normativa impugnata.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 3, 5, da 14 a 20, da 25 a 43, e 49-ter.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35 (come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131); Costituzione, artt. 3, 97, 117 e 118

- n. 11. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2004 (della Regione Umbria).

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata impossibilità di giustificare la normativa statale nel quadro delle materie «governo del territorio» e «coordinamento della finanza pubblica» - Inidoneità del condono, per il suo carattere eccezionale, a configurarsi come principio fondamentale di tali materie - Esorbitanza dalla potestà statale esclusiva in materia di «ordinamento penale» - Invasione di potestà legislative regionali - Contrasto con i principi di ragionevolezza, di eguaglianza e di buon andamento amministrativo - Violazione della tutela del territorio e del principio di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati - Richiamo alla sentenza n. 416/1995 della Corte costituzionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 1, 2, 3, 25 e 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Attribuzione alle Regioni del potere di condizionare la sanabilità degli abusi minori, e non degli abusi maggiori e di quelli minori commessi in zone vincolate - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza - Incidenza sulle competenze regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Inapplicabilità agli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato - Mancata previsione - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione - Incidenza sulle competenze regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Determinazione di modalità, termini e procedure con norme di dettaglio autoapplicative - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative esclusive dello Stato - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione - Incidenza sulle competenze regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 3, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38 e 40, nonché Allegato I, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Mancata previsione di un termine di ultimazione più risalente, nonché della necessità che in tutti i casi l'ultimazione sia attestata sotto propria responsabilità dal costruttore o direttore dei lavori - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata possibilità che vengano condonate opere abusive in corso di costruzione o ancora da costruire - Irragionevolezza - Contrasto con i principi di buona amministrazione e di tutela del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 25 e 35, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordinate: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione del silenzio-assenso sulle domande di sanatoria - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata irragionevolezza - Lesione delle competenze regionali in materia di governo del territorio - Discriminatoria previsione di un regime meno severo per le domande relative ad opere dichiaratamente abusive, rispetto a quelle conformi alla disciplina urbanistica - Compromissione dei tempi di azione delle amministrazioni comunali.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 37, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordinate: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione di un limite di volume per ogni singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria - Mancata precisazione che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area - Mancata previsione, per il periodo anteriore all'entrata in vigore della legge di conversione, di un limite di volume complessivo per la nuova costruzione abusiva - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata irragionevolezza - Lesione delle esigenze di tutela del territorio e delle relative competenze regionali.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordinate: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Procedimento per l'adozione e per la conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Mancata consultazione della Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 1, 2, 3, 25 e 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, art. 2, commi 3 e 5.....

Pag. 44

- n. 12. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 gennaio 2004 (della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata impossibilità di considerare la disciplina del condono come norma fondamentale di riforma economico-sociale, ovvero di giustificarla nel quadro delle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «ordinamento penale» - Invasione della potestà legislativa esclusiva spettante alla Regione in materia urbanistica - Contrasto con i principi di ragionevolezza, di eguaglianza e di buon andamento amministrativo - Violazione della tutela del territorio e del principio di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati - Richiamo alla sentenza n. 416/1995 della Corte costituzionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 1, 2, 3, 25 e 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 117 e 118.

In subordinate: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Attribuzione alle Regioni del potere di condizionare la sanabilità degli abusi minori, e non degli abusi maggiori e di quelli minori commessi in zone vincolate - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza - Incidenza sulle competenze legislative ed amministrative spettanti alla Regione in materia urbanistica.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Inapplicabilità agli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato - Mancata previsione - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione - Incidenza sulle competenze legislative ed amministrative spettanti alla Regione in materia urbanistica.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 97, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Determinazione di modalità, termini e procedure con norme di dettaglio autoapplicative - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative esclusive dello Stato - Carattere invasivo delle norme statali anche se cedevoli - Contrasto con i principi di uguaglianza e di buon andamento amministrativo - Incidenza sulle competenze legislative e amministrative spettanti alla Regione in materia urbanistica.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 3, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38 e 40, nonché Allegato I, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 97, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Mancata previsione di un termine di ultimazione più risalente, nonché della necessità che in tutti i casi l'ultimazione sia attestata sotto propria responsabilità dal costruttore o direttore dei lavori - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata possibilità che vengano condonate opere abusive in corso di costruzione o ancora da costruire - Irragionevolezza - Contrasto con i principi di buona amministrazione e di tutela del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 25 e 35, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, artt. 3, 9 e 97.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione del silenzio-assenso sulle domande di sanatoria - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata irragionevolezza - Lesione delle competenze regionali in materia urbanistica - Discriminatoria previsione di un regime meno severo per le domande relative ad opere dichiaratamente abusive, rispetto a quelle conformi alla disciplina urbanistica - Compromissione dei tempi di azione delle amministrazioni comunali.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 37, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, artt. 3, 9 e 97.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione di un limite di volume per ogni singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria - Mancata precisazione che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area - Mancata previsione, per il periodo anteriore all'entrata in vigore della legge di conversione, di un limite di volume complessivo per la nuova costruzione abusiva - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata irragionevolezza - Lesione delle esigenze di tutela del territorio e delle competenze regionali in materia.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Procedimento per l'adozione e per la conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Mancata consultazione della Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 1, 2, 3, 4, 25 e 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, art. 2, commi 3 e 5.....

Pag. 49

n. 13. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2004 (della Regione Emilia-Romagna).

Previdenza e assistenza sociale - Interventi a sostegno della famiglia - Concessione di un assegno di mille euro per ogni secondo figlio nato o adottato fra il dicembre 2003 e il dicembre 2004, nonché incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali - Ricorso della Regione Emilia Romagna - Denunciata invasione della competenza regionale in materia di «servizi sociali» - Irragionevole esclusione del beneficio per le famiglie di cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia - Esorbitanza dal potere statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - Mancato coinvolgimento delle Regioni nella programmazione degli interventi - Contrasto con il principio di sussidiarietà e con la legge quadro sui servizi sociali - Incompatibilità con il sistema di finanziamento delle autonomie regionali e locali delineato dalla riforma costituzionale - Richiamo alle sentenze nn. 370/2003 e 16/2004 della Corte costituzionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 21 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, [97,] 117 e 119.

Demanio e patrimonio dello Stato - Concessioni d'uso del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative - Canoni annui - Previsto incremento del trecento per cento dal 1° gennaio 2004, salva diversa determinazione interministeriale (tale da assicurare maggiori entrate non inferiori a 140 milioni di euro) da adottarsi entro il 30 giugno 2004 - Ricorso della Regione Emilia Romagna - Denunciata lesione delle attribuzioni regionali in materia di turismo - Contrasto con il principio di leale collaborazione (per mancata previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni) - Violazione dei principi di eguaglianza e di certezza del diritto, nonché del generale canone di ragionevolezza (per la scarsa coerenza e chiarezza della normativa censurata).

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte con modificazioni l'art. 32, commi 21 e 22 (quest'ultimo nel testo sostituito dall'art. 2, comma 53, della legge finanziaria 24 dicembre 2003, n. 350), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3 e 117.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata impossibilità di giustificare la normativa statale nel quadro delle materie «governo del territorio» e «coordinamento della finanza pubblica» - Inidoneità del condono, per il suo carattere eccezionale, a configurarsi come principio fondamentale di tali materie - Esorbitanza dalla potestà statale esclusiva in materia di «ordinamento penale» - Invasione di potestà legislative regionali - Contrasto con i principi di ragionevolezza, di eguaglianza e di buon andamento amministrativo - Violazione della tutela del territorio e del principio di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati - Richiamo alla sentenza n. 416/1995 della Corte costituzionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 1, 2, 3, 25 e 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Attribuzione alle Regioni del potere di condizionare la sanabilità degli abusi minori, e non degli abusi maggiori e di quelli minori commessi in zone vincolate - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza - Incidenza sulle competenze regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 26, lett. a) del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Inapplicabilità agli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato - Mancata previsione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione - Incidenza sulle competenze regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Determinazione di modalità, termini e procedure con norme di dettaglio autoapplicative - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative esclusive dello Stato - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione - Incidenza sulle competenze regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 3, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38 e 40, nonché Allegato I, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Mancata previsione di un termine di ultimazione più risalente, nonché della necessità che in tutti i casi l'ultimazione sia attestata sotto propria responsabilità dal costruttore o direttore dei lavori - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata possibilità che vengano condonate opere abusive in corso di costruzione o ancora da costruire - Irragionevolezza - Contrasto con i principi di buona amministrazione e di tutela del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 25 e 35, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione del silenzio-assenso sulle domande di sanatoria - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata irragionevolezza - Lesione delle competenze regionali in materia di governo del territorio - Discriminatoria previsione di un regime meno severo per le domande relative ad opere dichiaratamente abusive, rispetto a quelle conformi alla disciplina urbanistica - Compromissione dei tempi di azione delle amministrazioni comunali.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 37, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione di un limite di volume per ogni singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria - Mancata precisazione che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area - Mancata previsione, per il periodo anteriore all'entrata in vigore della legge di conversione, di un limite di volume complessivo per la nuova costruzione abusiva - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata irragionevolezza - Lesione delle esigenze di tutela del territorio e delle relative competenze regionali.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Procedimento per l'adozione e per la conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Mancata consultazione della Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 1, 2, 3, 25 e 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, art. 2, commi 3 e 5.....

Pag. 55

- n. 14. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 gennaio 2004 (della Regione Campania).

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Riapertura dei termini del condono e possibilità di sanatoria per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Possibilità di rilascio del titolo abilitativo edilizio sia per manufatti realizzati in assenza o difformità dello stesso, sia per opere realizzate in violazione delle norme edilizie e delle prescrizioni degli strumenti urbanistici - Riferimento dei limiti volumetrici alla singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria - Previsione di ipotesi di silenzio-assenso - Ricorso della Regione Campania - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale di tipo residuale (in materia urbanistica) o concorrente (in materia di «governo del territorio») - Carattere dettagliato della disciplina censurata - Inconciliabilità della decretazione d'urgenza con la finalità di stabilire principi fondamentali - Carezza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'emanazione del decreto-legge - Violazione del principio di leale cooperazione e del principio di ragionevolezza - Incoerenza rispetto alle finalità dichiarate ed a quella (economica) effettivamente perseguita - Compressione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del giudicato costituzionale (in relazione alle sentenze nn. 416/1995, 427/1995, 369/1988, 302/1988 e 231/1993 della Corte costituzionale) - Vanificazione degli interventi di programmazione e controllo locale del territorio - Incidenza sulla competenza legislativa regionale relativa alla «valorizzazione dei beni ambientali» - Violazione del principio di tutela della salute e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con il principio di concorrenza e cooperazione delle competenze statali e regionali nella tutela del paesaggio - Invasione della sfera di autonomia degli enti locali in materia di edilizia ed urbanistica - Esclusione di qualsiasi tipo di partecipazione degli enti locali.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte con modifiche l'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269; decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, in particolare commi 1, 2, 3, 5, da 14 a 23 e da 25 a 50.
- Costituzione, artt. 3, 9, 32, 77, 114, 117, 118, 119 e 127.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Regione Campania avverso le norme sul condono edilizio contenute nel decreto-legge n. 269/2003 e nella relativa legge di conversione n. 326/2003 - Prospettato rischio di pregiudizio irreparabile all'interesse pubblico - Istanza alla Corte costituzionale per la sospensione degli effetti dell'atto impugnato.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269; art. 32 del medesimo decreto-legge, nel testo modificato dalla legge di conversione (nel suo complesso e in particolare commi 1, 2, 3, 5, da 14 a 23 e da 25 a 50).
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 35 (come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131) e 40; Costituzione, artt. 3, 9, 32, 77, 97, 114, 117, 118, 119 e 127

Pag. 74

N. 1. Ordinanza del giudice di pace di Montecorvino Rovella del 13 settembre 2003.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Dovere del giudice di controllare in fase pregiudiziale la regolarità del pagamento - Mancata previsione della possibilità di integrare la somma versata - Mancata precisazione dell'entità della cauzione nel caso di sanzione inflitta per violazione dell'art. 193 cod. strada - Denunciato contrasto con il valore assoluto della persona umana - Disparità fra cittadini abbienti e meno abbienti, nonché fra cittadini e P.A. - Incidenza su diritti fondamentali dell'individuo - Violazione del diritto di azione e di difesa - Ingiustificato ostacolo all'esercizio della tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 3, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 113, comma secondo..... » 83

N. 2. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 29 settembre 2003.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Convalida - Rito direttissimo - Disparità di trattamento per la previsione dell'arresto per ipotesi contravvenzionali di scarso rilievo penale - Contrasto con il principio di solidarietà - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Lesione del diritto di difesa (attesa l'immediatezza dell'espulsione, a seguito dell'obbligatorietà del rilascio del nulla osta all'espulsione e le difficoltà burocratiche dello straniero espulso di rientrare per partecipare al processo) - Lesione della tutela della condizione giuridica dello straniero (in particolare in relazione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del diritto ad un giusto processo.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24 e 111 » 86

N. 3. Ordinanza del Tribunale di Treviso del 12 novembre 2003.

Infortunati sul lavoro e malattie professionali - Prestazioni erogate dall'INAIL - Rettifica per errore - Esercitabilità da parte dell'Istituto assicuratore entro il termine prescrizione di dieci anni dalla data di comunicazione dell'originario provvedimento errato - Irragionevolezza - Violazione del principio della garanzia previdenziale - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, art. 9, commi 1, secondo periodo, 3, 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 38 e 97

Pag. 89

N. 4. Ordinanza del giudice di pace di Modica del 28 novembre 2003.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di eguaglianza - Discriminazione tra cittadino e Pubblica amministrazione, nonché tra cittadini abbienti e meno abbienti - Contrasto con il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli economico-sociali limitativi della libertà e dell'uguaglianza - Incidenza sul valore assoluto della persona umana e sui diritti inviolabili dell'individuo - Lesione del diritto di agire e difendersi in giudizio - Limitazione della tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione in danno dei cittadini non abbienti - Contrasto con la libertà di iniziativa economica.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, comma 3, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 41 e 113

» 91

N. 5. Ordinanza del Giudice di pace di Palermo del 15 ottobre 2003.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Discriminazione fra i cittadini in base al reddito - Lesione del diritto dei meno abbienti a tutelare in giudizio i propri diritti ed interessi legittimi.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis* [introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214].
- Costituzione, artt. 3 e 24

» 98

N. 6. Ordinanza del giudice di pace di San Miniato del 7 novembre 2003.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Ingiustificato deterrente alla tutela giurisdizionale dei diritti, segnatamente per i cittadini meno abbienti.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis* [comma 3, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214].
- [Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 25]

» 99

- N. 7. Ordinanza del Consiglio di Stato del 4 novembre 2003.
- Contenzioso tributario - Concorsi per la nomina dei componenti delle commissioni tributarie - Criteri per la valutazione dei titoli - Adozione mediante decreto ministeriale - Violazione della riserva di legge in materia di giurisdizioni speciali.**
- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, art. 44-ter, introdotto dalla legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 12, comma 1, lett. b).
 - Costituzione, art. 108 Pag. 100
- NN. da 8 a 9 Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — della Commissione tributaria provinciale di Napoli del 7 dicembre 2000.
- Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Soggetti passivi - Assoggettamento dei liberi professionisti - Discriminazione del lavoro autonomo dal lavoro dipendente - Indeducibilità del costo del lavoro subordinato dall'IRAP - Indetraibilità dell'imposta ai fini delle imposte sui redditi - Base imponibile - Riferimento ad una astratta capacità economica del contribuente - Eccesso di delega per aggravamento dell'iniquità del tributo - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di capacità contributiva.**
- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 2.
 - Costituzione artt. 3, 53 e 76 » 105
- N. 10. Ordinanza del T.A.R. per l'Emilia-Romagna sez. staccata di Parma del 20 novembre 2003.
- Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione di una disciplina analitica in luogo dell'indicazione dei principi fondamentali - Assenza del carattere di eccezionalità richiesto dalla giurisprudenza costituzionale - Violazione dei principi di uguaglianza, di tutela dell'ambiente, di buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela della salute - Violazione della sfera di competenza regionale, in materia di gestione del territorio.**
- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 32.
 - Costituzione, artt. 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 97, primo comma, e 117, comma terzo » 107

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 62

Sentenza 9 - 12 febbraio 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Rilevanza della questione - Eccepite difetto - Ritenuta inapplicabilità della norma censurata al caso di specie - Insussistenza.

Locazione di immobili urbani - Immobili ad uso abitativo - Procedure esecutive di rilascio - Sospensione *ex lege* - Lamentata irragionevole disparità di trattamento degli inquilini beneficiari, rispetto a quelli individuati dalla legge n. 431 del 1998 - Inconferenza del *tertium comparationis* evocato - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 20.
- Costituzione, art. 3 (in relazione all'art. 6, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431).

Locazione di immobili urbani - Immobili ad uso abitativo - Procedure esecutive di rilascio - Sospensione *ex lege* - Requisiti personali degli inquilini beneficiari - Presenza nel «nucleo familiare» di ultrasessantacinquenni o handicappati gravi - Mancato riferimento temporale relativo al possesso del requisito - Lamentata intrinseca irrazionalità - Possibilità di interpretazione compatibile con la Costituzione - Riferibilità del possesso del requisito ad epoca anteriore alla cessazione del rapporto di locazione - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 20.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 20, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), promosso con ordinanza del 14 gennaio 2003 dal Tribunale di Palermo nel procedimento civile vertente tra Balistreri Giuseppe e Ferraro Angela, iscritta al n. 302 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

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

Udito nella camera di consiglio del 26 novembre 2003 il giudice relatore Romano Vaccarella.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Palermo, nel corso di un processo di opposizione all'esecuzione di un provvedimento di rilascio per finita locazione, in cui il conduttore opponente aveva dedotto di versare nelle condizioni, previste dall'art. 80, comma 20, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e

pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) al fine di ottenere la sospensione dell'esecuzione medesima (nella specie, per avere nel nucleo familiare un ultrasessantacinquenne, non disponendo di altra abitazione o di redditi sufficienti ad accedere alla locazione di altro immobile), con ordinanza pronunciata il 14 gennaio 2003, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 20, della legge n. 388 del 2000.

Il giudice rimettente riferisce che, promossa l'opposizione all'esecuzione con ricorso depositato il 24 gennaio 2002 — e cioè nella vigenza del decreto-legge 27 dicembre 2001, n. 450, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 27 febbraio 2002, n. 14, che aveva prorogato fino al 30 giugno 2002 il termine di sospensione previsto dalla norma impugnata — con ordinanza del 3 giugno 2002 è stata revocata la sospensione, concessa in via d'urgenza ai sensi dell'art. 625, secondo comma, cod. proc. civ., per la carenza del requisito personale, richiesto dal citato art. 80, comma 20, in uno a quello reddituale, consistente nella presenza nel nucleo familiare del conduttore di persona ultrasessantacinquenne o handicappata grave e che, nel vigore della successiva proroga del termine di sospensione — disposta fino al 30 giugno 2003 dall'art. 1 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 1^o agosto 2002, n. 185 — con istanza depositata il 16 settembre 2002 l'opponente ha chiesto, e poi ottenuto in via cautelare, la revoca dell'ordinanza del 3 giugno 2002, avendo prodotto un nuovo certificato di stato di famiglia e di residenza dal quale risulta inclusa nel proprio nucleo familiare una persona ultrasessantacinquenne. Sull'istanza della locatrice-opposta, diretta alla revoca della nuova ordinanza di sospensione, è stata rimessa alla Corte la questione in esame.

Il giudice rimettente osserva che l'art. 1 del decreto-legge n. 450 del 2001, vigente al momento della instaurazione del giudizio *a quo*, nel disporre l'ulteriore proroga del termine di sospensione delle procedure di rilascio, non precisava le modalità processuali con cui i soggetti in possesso dei requisiti previsti dall'art. 80, comma 20, della legge n. 388 del 2000 potessero ottenere il riconoscimento di detto beneficio, ragion per cui il Tribunale di Palermo, come del resto molti altri, aveva ritenuto necessaria l'instaurazione, come nel caso di specie, di un giudizio di opposizione all'esecuzione. Solo il successivo decreto-legge n. 122 del 2002 aveva introdotto un apposito procedimento semplificato, ad iniziativa del locatore, senza peraltro dettare alcuna norma transitoria per i giudizi di opposizione già pendenti; sicché il processo in corso, ad opinione del rimettente, doveva essere istruito e definito coerentemente con il rito e le forme imposte dall'atto introduttivo.

Il Tribunale osserva, quanto alla rilevanza della questione, che essa concerne una norma di cui va fatta applicazione in sede di definizione della controversia concernente l'operatività della sospensione *ex lege* dell'esecuzione.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente considera poi come — in assenza di qualsivoglia norma di coordinamento tra la legge n. 388 del 2000 (e successive proroghe) e la legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), dettanti peraltro discipline fondate su diversi presupposti (la prima non tiene alcun conto, a differenza della seconda, delle condizioni del locatore) — entrambe possono ritenersi contemporaneamente e parallelamente operanti. Ciò posto, e valutata l'impossibilità di applicare al caso concreto l'art. 6, comma 5, della legge n. 431 del 1998, stante il suo carattere di eccezionalità, il giudice *a quo* ritiene irragionevole il diverso trattamento previsto dal legislatore del 2000: l'art. 80, comma 20, infatti, prevede come requisito concorrente con quello reddituale, alternativamente, la presenza nel nucleo familiare del conduttore di un soggetto ultrasessantacinquenne o affetto da grave handicap, ma non prevede — a differenza dell'art. 6, comma 5 — che il soggetto il quale versi in tali condizioni faccia parte del nucleo familiare e sia convivente con il conduttore da almeno sei mesi.

Osserva ancora il Tribunale che dagli atti del giudizio *a quo* risulta che il soggetto ultrasessantacinquenne, la cui presenza nel nucleo familiare del conduttore legittimerebbe l'accoglimento del ricorso, è entrato a comporre detto nucleo solo in data successiva sia alla proposizione della domanda che alla prima pronuncia cautelare sulla stessa; circostanza che, ad avviso del rimettente, non influirebbe sulla decisione dell'opposizione *ex art.* 615 cod. proc. civ., avente ad oggetto l'accertamento dei requisiti indicati dal citato art. 80, comma 20, tra i quali non figura, irragionevolmente, quello temporale (con grave rischio di strumentalizzazioni e distorsioni).

Considera infine il giudice *a quo* come neppure la temporaneità della norma denunciata possa costituire ostacolo alla rilevanza della questione, viste le numerose proroghe di cui essa è già stata oggetto e quelle possibili per il futuro.

2. — È intervenuto, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri il quale ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità della questione per l'inapplicabilità nel giudizio *a quo* della invocata sospensione dell'esecuzione per rilascio di immobili adibiti ad uso abitativo: tale sospensione, prevista dal più volte citato art. 80, comma 20, è stata prorogata dall'art. 1 del decreto-legge n. 122 del 2002, il quale fa riferimento alla precedente proroga disposta dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 450 del 2001, la quale, a sua volta, faceva riferimento alle procedure «iniziate nei confronti degli inquilini in possesso dei requisiti indicati al comma 20 dell'art. 80 della legge 23 dicembre 2000, n. 388»; sicché di tali proroghe potrebbero beneficiare soltanto gli inquilini nei cui confronti fossero state iniziate procedure di sfratto alla data di entrata in vigore della legge n. 388 del 2000.

Ad avviso della difesa erariale intervenuta, la questione sollevata sarebbe comunque manifestamente infondata nel merito per la disomogeneità delle situazioni comparate, posto che l'art. 80, comma 20, della legge n. 388 del 2000, nel disporre provvidenze pubbliche in favore di inquilini bisognosi assoggettati a procedure esecutive di sfratto, prevede, in via moratoria, la sospensione *ex lege* di queste ultime al ricorrere di determinati presupposti, mentre l'art. 6, comma 5, della legge n. 431 del 1998 è norma a regime che, ricorrendo taluni requisiti (tra i quali, peraltro, non v'è quello di avere nel nucleo familiare soggetto ultrasessantacinquenne diverso dal conduttore), dispone il differimento, fino ad un termine massimo di diciotto mesi, delle esecuzioni di cui al comma 1 del medesimo articolo.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Palermo dubita della legittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 80, comma 20, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), in quanto creerebbe una irragionevole disparità di trattamento, ai fini della sospensione delle procedure di sfratto, tra gli inquilini ai quali tale norma fa riferimento e quelli che debbono valersi del disposto dell'art. 6, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), ed in quanto, inoltre, la norma impugnata sarebbe di per sé «del tutto irragionevole» per la mancata previsione di un riferimento temporale quanto al possesso dei requisiti richiesti all'inquilino per poter usufruire della sospensione stessa.

2. — Preliminarmente deve respingersi l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura erariale, ad avviso della quale la norma impugnata non potrebbe applicarsi al caso di specie; sicché la questione di legittimità costituzionale sarebbe irrilevante.

Tale tesi si fonda sul rilievo che — poiché il periodo di sospensione (originariamente di 180 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 388 del 2000) è stato prorogato (dapprima fino al 31 dicembre 2001: decreto-legge 2 luglio 2001, n. 247; quindi fino al 30 giugno 2002: decreto-legge 27 dicembre 2001, n. 450; poi fino al 30 giugno 2003: decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122; da ultimo fino al 30 giugno 2004: decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147) con formulazione che fa riferimento alla «sospensione delle procedure esecutive ..., già disposta ai sensi dell'art. 80, comma 22 ..., iniziate nei confronti degli inquilini in possesso dei requisiti indicati al comma 20 ...» — tali proroghe riguarderebbero soltanto le procedure già iniziate alla data di entrata in vigore della legge n. 388 del 2000 e, come tali, «investite» dalla sospensione da quella legge introdotta.

Tale interpretazione, pur se possibile in base alle parole soprascritte della norma, è improponibile in quanto — anche a prescindere dalla sua dubbia conformità a Costituzione (art. 3) — essa trascura di considerare che la lettera dei vari decreti-legge di proroga va coordinata con il disposto dell'art. 80 della legge n. 388 del 2000, il quale prevede una sospensione delle procedure esecutive di sfratto coordinata al reperimento, da parte dei comuni, di immobili da destinare agli inquilini che versino nelle particolari condizioni di bisogno ivi indicate. Essendo indubbio che l'art. 80 citato non è norma che esaurisca la sua efficacia allo scadere dei 180 giorni dalla sua entrata in vigore — e cioè a quella che la norma stessa definisce, significativamente, la sua «prima applicazione» — ma, al contrario, una norma che mira ad avviare un meccanismo permanente di reperimento da parte dei comuni di immobili da destinare a persone bisognose soggette a sfratti, è altrettanto indubbio che i successivi provvedimenti di proroga investono la norma di base in tutta la sua portata «permanente», e non già limitata alla sua prima (e, secondo la tesi dell'Avvocatura, unica) applicazione.

In conclusione, un'interpretazione sistematicamente corretta del combinato disposto dell'art. 80 citato e dei successivi provvedimenti di proroga comporta che il richiamo operato da tali successivi provvedimenti all'art. 80 mira esclusivamente ad individuare i requisiti soggettivi che, del tutto a prescindere dal momento in cui e iniziata o potrebbe iniziare la procedura esecutiva di sfratto, debbono possedere gli inquilini beneficiari della proroga.

3. — La questione di legittimità costituzionale posta dal rimettente assumendo quale *tertium comparationis* l'art. 6, comma 5, della legge n. 431 del 1998 è infondata, non potendo tale norma essere adottata quale termine di confronto con la norma impugnata.

Di ciò, invero, sembra aver consapevolezza lo stesso rimettente allorquando rileva che l'art. 6, comma 5, citato non consente, attesa la sua eccezionalità, una applicazione analogica del requisito temporale in esso previsto; e la circostanza che, ad avviso del rimettente, sia «altrettanto eccezionale» la norma impugnata conferma, con l'impraticabilità del ricorso all'analogia, l'impossibilità di operare un confronto tra le due norme indicate.

In effetti — a prescindere dalla correttezza della loro qualificazione come «eccezionali» — le due norme (art. 6, comma 5, della legge n. 431 del 1998 e art. 80, commi 20 - 22, della legge n. 388 del 2000) hanno in comune esclusivamente la generica finalità di procrastinare — nei comuni ad alta tensione abitativa — il momento di

effettiva attuazione del rilascio forzato dell'immobile locato in vista della piena entrata a regime del sistema tendenzialmente «liberalizzato» introdotto dalla legge n. 431 del 1998 (sentenza n. 310 del 2003), ma divergono radicalmente sotto altri e ben più pregnanti profili.

In primo luogo, i requisiti soggettivi dei beneficiari delle due norme sono profondamente diversi: non soltanto perché l'art. 6, comma 5, ha come destinatari inquilini nei cui confronti, attesa la prevedibile temporaneità del loro interesse ad occupare l'immobile locato (assegnatario di alloggio di edilizia residenziale pubblica o di ente previdenziale o assicurativo; prenotatario di alloggio cooperativo in costruzione; acquirente di alloggio in costruzione; proprietario di alloggio che abbia iniziato azione di rilascio), la procedura esecutiva appare inopportuna per lo sproporzionato disagio che essa creerebbe all'inquilino rispetto al vantaggio che ne conseguirebbe il locatore, ma anche perché, laddove ha come destinatari inquilini bisognosi di particolare protezione, li individua secondo criteri divergenti da quelli utilizzati dall'art. 80, comma 20, della legge n. 388 del 2000: in particolare, la prima norma considera disgiuntivamente le condizioni personali (età di 65 anni del conduttore, cinque o più figli a carico, presenza nel nucleo familiare e convivenza da almeno sei mesi di un portatore di handicap o di un malato terminale) e quelle reddituali («tipizzate» nell'iscrizione nelle liste di mobilità o nella percezione di un trattamento di disoccupazione o di integrazione salariale), laddove la seconda norma esige sia le une (esistenza nel nucleo familiare di ultrasessantacinquenni o handicappati gravi) sia le altre (genericamente individuate nel non disporre di altra abitazione o di redditi sufficienti ad accedere all'affitto di una nuova casa).

In secondo luogo, è del tutto evidente — e tale da dar conto anche delle segnalate differenze circa i requisiti soggettivi, — il meccanismo radicalmente diverso al quale le due norme danno vita: l'art. 6, comma 5, mira ad attenuare gli effetti, nei comuni ad alta tensione abitativa, dell'entrata a regime del sistema «liberalizzato», e pertanto prevede la possibilità per il giudice dell'esecuzione di accordare agli inquilini «normali», per una sola volta ed a loro domanda, un termine di grazia non superiore a sei mesi con decreto avverso il quale è proponibile opposizione (camerale) e la possibilità di accordare agli inquilini «protetti» il differimento dell'esecuzione fino a diciotto mesi; l'art. 80, commi 20 - 22, invece, prevede una sospensione *ex lege* dell'esecuzione (al fine di consentire ai comuni il reperimento di immobili da destinare agli sfrattati bisognosi) per il tempo dalla legge stessa (via via) indicato.

La prima norma si ispira al sistema della graduazione, con conseguente previsione di un potere discrezionale del giudice dell'esecuzione quanto alla fissazione del momento del rilascio entro un termine determinato nel massimo dalla legge, laddove la seconda norma — prevedendo la sospensione automatica delle procedure per il tempo fissato dalla legge — risponde alla logica propria del (nominalmente) cessato regime c.d. vincolistico: sicché di quest'ultima norma (e non certamente della prima) questa Corte ha dovuto sottolineare, a fronte delle numerose proroghe che si sono succedute e che si sono sopra ricordate, che «la procedura esecutiva ... non può essere paralizzata indefinitamente con una serie di pure e semplici proroghe, oltre un ragionevole limite di tollerabilità [in quanto] il legislatore ... non può indefinitamente limitarsi ... a trasferire l'onere relativo [alla protezione di categorie di soggetti bisognosi] in via esclusiva a carico del privato locatore» (sentenza n. 310 del 2003, che affronta un profilo di illegittimità costituzionale in questa sede non dedotto).

Non è casuale, può aggiungersi, ma ulteriore conferma della profonda diversità delle due norme, che il decreto-legge n. 122 del 2002, nel disporre la terza proroga del termine di sospensione introdotto dalla legge n. 388 del 2000, abbia avvertito l'esigenza di creare un procedimento *ad hoc* — sostanzialmente inverso rispetto a quello di cui all'art. 6, commi 3 e 4, della legge n. 431 del 1998 — secondo il quale è il locatore a dover adire il giudice dell'esecuzione per contestare la sussistenza dei presupposti della sospensione dedotti dall'inquilino in sede di accesso dell'ufficiale giudiziario (deduzione di fronte alla quale l'ufficiale giudiziario deve arrestare la sua attività).

In conclusione, la generica comune funzione di procrastinare il compimento dell'esecuzione forzata non è tale, a fronte delle radicali difformità quanto a presupposti e struttura che si sono indicate, da consentire di utilizzare l'art. 6, comma 5, della legge n. 431 del 1998, quale *tertium comparationis* nel sindacato di legittimità costituzionale, *ex art. 3* della Costituzione, del censurato art. 80, comma 20, della legge n. 388 del 2000; sicché la relativa questione deve ritenersi infondata.

4. — Infondata è anche la questione sollevata con riguardo alla intrinseca irrazionalità della norma denunciata per la mancata previsione di ogni riferimento al momento in cui deve sussistere il possesso dei requisiti richiesti per usufruire della sospensione *ex lege* della procedura esecutiva di sfratto.

Osserva questa Corte che la censura sarebbe fondata qualora davvero la norma consentisse esclusivamente la lettura che ne offre il giudice rimettente, ma deve escludersi che essa sia l'unica consentita dal suo tenore letterale, e sottolinearsi, per contro, che è ben possibile una sua interpretazione conforme al canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

L'art. 80, comma 20, della legge n. 388 del 2000, infatti, individua i beneficiari della sospensione negli «inquilini nel cui nucleo familiare» vi siano ultrasessantacinquenni o handicappati gravi.

È del tutto evidente che la locuzione «nucleo familiare» non allude, qui, ad un concetto tecnico e ben definito (come fa, ad esempio, ai fini dell'individuazione dei beneficiari degli assegni familiari, l'art. 38 del d.P.R. n. 818 del 1957): ai fini del soddisfacimento dell'esigenza di godere di un'abitazione il legislatore ricorre — senza pretendere di interferire nella complessità e varietà dei rapporti interpersonali, con l'operare tra di essi selezioni che suonerebbero come ingerenze in sfere strettamente personali — ad una nozione empirica di nucleo familiare, in tal modo alludendo ad un rapporto dotato di un grado di stabilità e continuità tale da consentire di definirlo, a prescindere da (meramente eventuali) relazioni di coniugio, parentela o affinità, come afferente ad un «nucleo familiare».

Peraltro, la norma *de qua* richiede che l'ultrasessantacinquenne o l'handicappato grave sia inserito nel nucleo familiare dell'«inquilino», e cioè di soggetto che occupa l'immobile in questione in forza del titolo costituito dal contratto di locazione; laddove colui che occupa l'immobile dopo lo spirare del termine di durata della locazione è un «occupante senza titolo», tenuto a corrispondere al proprietario non già il canone, bensì una indennità (appunto) di occupazione.

È evidente, allora, che l'esigenza di un minimo di stabilità e continuità della relazione interpersonale sottesa all'atecnica locuzione «nucleo familiare» è soddisfatta dalla norma esigendo che l'inserimento nel nucleo familiare del soggetto (ultrasessantacinquenne o handicappato grave) in relazione al quale è concesso il beneficio della sospensione *ex lege* deve risalire quanto meno al momento in cui sussisteva ed era efficace il contratto di locazione, e con esso la qualità di «inquilino». Così come è evidente che siffatto requisito è verificabile dal giudice dell'esecuzione con rapidità e semplicità del tutto compatibili con il carattere sommario dell'accertamento demandogli dalla legge in caso di contestazione da parte del locatore.

Non a caso, d'altra parte, la giurisprudenza dominante intende il requisito reddituale come riferito al complesso dei componenti il «nucleo familiare», ed adotta quale utile parametro di riferimento, al fine di stabilire se il reddito «familiare» sia sufficiente per accedere all'affitto di una nuova abitazione, i limiti di reddito stabiliti (dalle singole normative regionali e delle Province autonome) per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (*cf.* circolare del Ministero dei lavori pubblici del 23 febbraio 2001): tale giurisprudenza, infatti, da un lato presuppone che «nucleo familiare» possa definirsi solo quello connotato da un minimo di stabilità e continuità e, dall'altro lato, conferma che il requisito reddituale (del nucleo familiare) per godere della sospensione dello sfratto deve sussistere al momento (cessazione della locazione) determinante per quello («speculare») dell'inserimento nelle graduatorie dei potenziali assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Interpretata nel senso per cui l'inserimento nel nucleo familiare dell'ultrasessantacinquenne o dell'handicappato grave deve risalire ad epoca anteriore alla cessazione del rapporto di locazione la norma denunciata si sottrae ad ogni censura di irrazionalità per la (pretesa) assenza, in essa, di un riferimento temporale quanto al possesso dei requisiti richiesti per beneficiare della sospensione *ex lege* della procedura di sfratto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 20, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Palermo, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: VACCARELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 febbraio 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 63

Ordinanza 9 - 12 febbraio 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Ipotesi in cui la parte civile non abbia accettato il rito - Preclusione, per la stessa parte civile, di richiedere la condanna alle spese relative all'azione civile, e, per il giudice, di provvedere sulle stesse in caso di condanna dell'imputato - Lamentata irragionevolezza e lesione del diritto di agire in giudizio - Affermazione apodittica e immotivata della rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., artt. 441, commi 1 e 4, e 442, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 441, commi 1 e 4, e 442, comma 1, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza del 12 novembre 2002 dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Viterbo nel procedimento penale a carico di Michele Calano ed altro, iscritta al n. 79 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

Udito nella camera di consiglio del 12 novembre 2003 il giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che nel corso di un procedimento penale davanti al giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Viterbo, quest'ultimo, su richiesta degli imputati, ha disposto, ricorrendone i requisiti, il giudizio abbreviato;

che la parte civile, già costituitasi ritualmente nel corso dell'udienza preliminare, ha dichiarato espressamente di non accettare il rito ai sensi dell'art. 441, comma 4, cod. proc. pen. e che subito dopo il giudice ha invitato le parti a concludere;

che i difensori degli imputati hanno eccepito che la parte civile, non avendo accettato il giudizio abbreviato, non ha più diritto di rimanere nel processo, e, pertanto, non avrebbe potuto compiere alcuna attività ricollegabile alla qualità di parte del processo stesso, mentre il difensore della parte civile ha opposto che la dichiarazione di non accettazione limita la propria efficacia ai soli effetti previsti dalla legge e precisamente: *a)* non sospensione del processo civile iniziato in pendenza del processo penale (art. 441, comma 4, cod. proc. pen. che dichiara inapplicabile l'art. 75, comma 3, cod. proc. pen.); *b)* esclusione del valore di giudicato per la sentenza di condanna (art. 651, comma 2, cod. proc. pen.) o di assoluzione (art. 652, comma 2, cod. proc. pen.) emessa in sede di giudizio abbreviato in relazione al procedimento civile o amministrativo di danno; *c)* impossibilità per la parte civile di impugnare la sentenza emessa in sede di rito abbreviato non accettato (art. 576 cod. proc. pen.);

che, nel replicare a tali eccezioni, il giudice dell'udienza preliminare ha sostenuto che, in caso di non accettazione del rito abbreviato, la parte civile non può partecipare a quel tipo di processo che non ha accettato e — ponendosi il quesito se in considerazione del dissenso si determinino effetti ostativi con riguardo alla statuizione sulle spese relative all'azione civile — lo ha risolto nel senso che è inibito alla parte civile, che non abbia

accettato il rito abbreviato, di richiedere la condanna dell'imputato al pagamento delle spese relative all'azione civile, ed al giudice di provvedere sulle stesse in caso di condanna dell'imputato, attesa la mancanza di norme che ammettano una scissione fra la pronuncia sull'azione principale e quella relativa alle spese;

che, su queste premesse, il giudice dell'udienza preliminare, con ordinanza del 12 novembre 2002, ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale degli artt. 441, commi 1 e 4, e 442, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui escludono, il primo articolo, il diritto della parte civile che non abbia accettato il rito abbreviato di richiedere la condanna al pagamento delle spese relative all'azione civile, e il secondo articolo il potere del giudice, in caso di condanna dell'imputato, di statuire in ordine alle stesse, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, per irragionevole preclusione della possibilità per la parte civile di ottenere il ristoro delle spese in caso di mancata accettazione da parte della stessa del rito del giudizio abbreviato, possibilità prevista invece in caso di patteggiamento, e per violazione del diritto della persona offesa di agire in giudizio a tutela dei propri diritti.

Considerato che il giudice rimettente afferma in modo del tutto apodittico ed immotivato la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*;

che, d'altra parte, non è possibile desumere tale rilevanza dalla descrizione della fattispecie dedotta in giudizio, dal momento che non risulta in alcun modo dall'ordinanza che la parte civile abbia richiesto, al termine del giudizio abbreviato, una statuizione, da parte del giudice, limitata alle sole spese di costituzione di parte civile;

che solo in presenza di tale richiesta, infatti, la sollevata questione di legittimità costituzionale si presenta rilevante, sulla base della interpretazione delle norme impugnate fornita dal giudice rimettente;

che, pertanto, risulta la manifesta inammissibilità della questione sollevata.

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 inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 441, commi 1 e 4, e 442, comma 1, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Viterbo con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta 9 febbraio 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 febbraio 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0201

N. 64

Ordinanza 9 - 12 febbraio 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Danno biologico - Danno da sinistro stradale - Risarcibilità tenuto conto delle condizioni soggettive del danneggiato - Omessa determinazione di caratteristiche e contenuti delle circostanze suddette e dei criteri applicabili - Sopravvenuta disciplina a modifica della norma denunciata - Restituzione degli atti al rimettente.

- Legge 5 marzo 2001, n. 57, art. 5.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2, lettere *a*) e *b*), 3 e 4 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), promosso con ordinanza del 14 gennaio 2002 dal giudice di pace di Roma nel procedimento civile vertente tra Carmelo Buccoleri e Alessandro Rosa ed altra, iscritta al n. 574 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

Udito nella camera di consiglio del 26 novembre 2003 il giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che nel corso di una causa civile per il risarcimento dei danni da incidente stradale il giudice di pace di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), per violazione degli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione;

che il remittente ha osservato che ove non fosse stata applicabile la norma citata, entrata in vigore il 4 aprile 2001, il danno sarebbe stato liquidato equitativamente, assumendo i parametri seguiti dalla Corte d'appello di Roma: per il punto di invalidità lire 3.000.000, aumentabili fino al cinquanta per cento per il danno biologico permanente; per il danno biologico temporaneo, lire 90.000 giornaliere se assoluto, lire 45.000 se parziale; per il danno morale, in misura variabile da un quarto alla metà della somma complessivamente valutata a titolo di danno biologico;

che, applicandosi i criteri stabiliti dalla legge sopravvenuta, si perviene ad una rilevante decurtazione della liquidazione del danno rispetto a quella calcolata in base ai parametri richiamati, in contrasto con i principi di «uniformità pecuniaria di base» e di necessaria e imprescindibile personalizzazione del danno, anche alla luce delle linee guida dettate in materia dal Consiglio d'Europa;

che, su questa premessa, il giudice *a quo* rileva incongruenze, contraddizioni, disparità di trattamento e violazioni di diritti fondamentali, tali da delineare un contrasto con i parametri costituzionali sopra indicati.

Considerato che il giudice di pace di Roma dubita, fra l'altro, della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), per il quale «il danno biologico viene ulteriormente risarcito tenuto conto delle condizioni soggettive del danneggiato», senza determinare caratteristiche e contenuti delle circostanze soggettive, e senza stabilirne i criteri né attribuirli a valutazioni equitative;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, la norma citata è stata sostituita dall'art. 23, comma 3, della legge 12 dicembre 2002, n. 273 (Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza), nel senso che «l'ammontare del danno biologico liquidato ai sensi del comma 2 può essere aumentato dal giudice in misura non superiore ad un quinto con equo e motivato apprezzamento delle condizioni soggettive del danneggiato»;

che la nuova disciplina non è meramente ripetitiva della precedente, né fa salvi i diritti pregressi, né è palesemente non retroattiva;

che, pertanto, gli atti vanno restituiti al giudice rimettente perché valuti se sulla base dello *jus superveniens* la questione di legittimità costituzionale sia tuttora rilevante.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al giudice di pace di Roma.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in Cancelleria il 12 febbraio 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0202

N. 65

Ordinanza 9 - 12 febbraio 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Ricercatori universitari - Ammissione ai concorsi per posti di ricercatore universitario confermato - Requisito del diploma di laurea, posseduto al momento dell'originaria assunzione in ruolo - Ritenuta violazione del canone di ragionevolezza, del principio di eguaglianza e di buon andamento dell'amministrazione - Questione già ritenuta manifestamente infondata - Assenza di argomenti nuovi o diversi - Manifesta infondatezza.

- Legge 14 gennaio 1999, n. 4, art. 1, comma 10.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Giovanni Maria FLICK, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge 14 gennaio 1999, n. 4 (Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, nonché il servizio di mensa nelle scuole), promosso

con ordinanza del 3 maggio 2002 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Fortunata Lucille Labi ed altri contro l'Università degli studi «La Sapienza» di Roma ed altri, iscritta al n. 404 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

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

Udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 2003 il giudice relatore Franco Bile.

Ritenuto che con ordinanza del 3 maggio 2002 il Tribunale amministrativo regionale del Lazio — nel corso di un giudizio proposto da Fortunata Lucille Labi ed altri contro l'Università degli studi «La Sapienza» di Roma per l'annullamento del decreto del rettore del 26 aprile 2001 per la copertura di n. 422 posti di ricercatore universitario nella parte in cui escludeva i ricorrenti dalla partecipazione a tale concorso riservato — ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge 14 gennaio 1999, n. 4 (Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, nonché il servizio di mensa nelle scuole), nella parte in cui si stabilisce che il personale dell'università e degli osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano, assunto in ruolo per lo svolgimento di funzioni tecniche o socio-sanitarie ed in servizio alla data di entrata in vigore della legge medesima, il quale abbia svolto alla predetta data almeno tre anni di attività di ricerca, possa partecipare ai concorsi per posti di ricercatore universitario confermato solo se l'originaria assunzione in servizio sia avvenuta a seguito di pubblici concorsi che prevedessero come requisito di accesso il diploma di laurea e non anche se il dipendente, pur in mancanza di quest'ultimo requisito, sia comunque in possesso di tale diploma;

che nell'atto introduttivo del giudizio i ricorrenti assumevano di essere in possesso dei requisiti richiesti dall'art. 1, comma 10, della legge n. 4 del 1999 citata per l'accesso ai concorsi riservati a posti di ricercatore universitario e si dovevano di essere stati invece esclusi dalle procedure medesime in quanto assunti originariamente in servizio in una qualifica per la quale non era richiesto, tra i vari requisiti, il diploma di laurea, pur essendo essi in possesso dello stesso alla data di entrata in vigore della legge menzionata;

che l'impugnativa proposta dai ricorrenti era quindi diretta all'annullamento del provvedimento di esclusione dalle valutazioni comparative riservate per la copertura di posti di ricercatore universitario nonché all'accertamento del diritto alla inclusione tra i beneficiari della legge n. 4 del 1999;

che il t.a.r. rimettente sospetta innanzi tutto la violazione del generale canone di coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento giuridico (art. 3 Cost.) perché la partecipazione al concorso riservato da parte del personale delle università è condizionato ad un requisito «meramente formale e di alcuna rilevanza sostanziale», quale appunto sarebbe il presupposto dell'originaria assunzione in ruolo a seguito di pubblici concorsi che prevedevano come requisito di accesso il diploma di laurea;

che ne discenderebbe la violazione del principio di eguaglianza per ingiustificata disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente identiche;

che inoltre il t.a.r. prospetta la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) atteso che — non essendo consentito l'accesso al concorso riservato per il personale privo di tale requisito formale, ma in possesso di tutti gli altri requisiti sostanziali — le università si priverebbero ingiustificatamente di utili apporti di competenze professionali consolidate in ragione delle pluriennali esperienze acquisite;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha sostenuto l'inammissibilità o comunque l'infondatezza della questione.

Considerato che, con ordinanze n. 163 del 2003 e n. 517 del 2002, questa Corte ha già dichiarato la manifesta infondatezza dell'identica questione sollevata, in altri giudizi analoghi, dal medesimo Tribunale regionale amministrativo in riferimento agli stessi parametri;

che nessun argomento nuovo o diverso, rispetto a quelli già vagliati da questa Corte, è stato prospettato nell'ordinanza di rimessione, sicché anche la questione da questa sollevata è del pari 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 la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge 14 gennaio 1999, n. 4 (Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, nonché il servizio di mensa nelle scuole), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: BILE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 febbraio 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0203

N. 66

Ordinanza 9 - 12 febbraio 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazioni del codice della strada - Contestazione immediata della violazione - Materiale impossibilità (in caso di determinazione dell'illecito in tempo successivo al transito del veicolo ovvero allorché il veicolo sia già distante dal posto di accertamento) - Prospettata violazione del diritto di difesa e di contraddittorio tra le parti - Censura rivolta nei confronti di norma regolamentare - Insindacabilità da parte della Corte costituzionale - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, art. 384, comma 1, lettera e).
- Costituzione, art. 24, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 384, comma 1, lettera e), del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), promossi con ordinanze dell'8 aprile e del 7 febbraio 2003 dal giudice di pace di Osimo sui ricorsi proposti da Recina Assicurazioni s.n.c. contro il comune di Loreto e da Angelici Roberto contro la prefettura di Ancona, rispettivamente iscritte ai nn. 439 e 440 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28 - 1^a serie speciale - dell'anno 2003.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 2003 il giudice relatore Romano Vaccarella.

Ritenuto che, nel corso di due distinti giudizi di opposizione promossi, rispettivamente, da Roberto Angelici, avverso il verbale di contestazione n. 474/2001 elevato nei suoi confronti per violazione dell'art. 142, comma 8, del d.lgs., 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), dalla polizia municipale di Loreto in data 11 luglio 2001, nonché avverso l'ordinanza-ingiunzione emessa dalla prefettura di Ancona in data 3 novembre 2001, e dalla s.n.c. Recina Assicurazioni, avverso il verbale di contestazione n. 257/2002, elevato per violazione della stessa norma di cui innanzi, dalla polizia municipale di Loreto in data 14 marzo 2002, il giudice di pace di Osimo, con due ordinanze, l'una del 7 febbraio e l'altra dell'8 aprile 2003, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 384, comma 1, lettera e), del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), laddove — in contrasto con l'art. 200, comma 1, dello stesso codice, nonché con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione — tra i casi di materiale impossibilità della contestazione immediata prevede quello in cui l'apparecchiatura di rilevazione abbia consentito la determinazione dell'illecito in tempo successivo al transito del veicolo, ovvero dopo che il veicolo oggetto del rilievo era già a distanza dal posto di accertamento;

che, in punto di fatto, riferisce il rimettente che i ricorrenti hanno eccepito la nullità della contestazione per violazione del disposto dell'art. 200 cod. strada nonché dell'art. 384, comma 1, lettera e), del relativo regolamento di esecuzione, perché la polizia municipale non aveva proceduto alla contestazione immediata della violazione, ma, sul presupposto della sua materiale impossibilità, era ricorso alla notifica del verbale di accertamento, e ciò benché le apparecchiature utilizzate per la rilevazione della velocità (autovelox mod. 104/C2) consentissero in realtà la lettura e il fermo immediato del veicolo;

che la prefettura di Ancona, costituitasi nel giudizio promosso da Roberto Angelici, ha confutato con articolate argomentazioni la domanda attrice;

che il rimettente osserva preliminarmente che l'art. 200 cod. strada prevede la contestazione immediata, salvo il caso in cui per l'impossibilità della stessa non sia necessario procedere alla notifica della violazione, mentre l'art. 201, comma 1, dello stesso codice prescrive che i motivi della mancata contestazione immediata devono essere indicati nel verbale;

che l'art. 384 del regolamento elenca i casi in cui per legge deve ritenersi materialmente impossibile la contestazione immediata e che dall'istruttoria espletata è emersa la ricorrenza, nelle fattispecie dedotte in giudizio, di circostanze atte a giustificare l'utilizzo della notifica della violazione, essendosi verificata un'ipotesi tipizzata di impossibilità della contestazione immediata, ai sensi dell'art. 384, comma 1, lettera e), del regolamento;

che il ricorso alla notifica dell'accertamento dell'infrazione, pur consentito nei casi dedotti in giudizio dalla norma regolamentare, costituirebbe, a parere del rimettente, una violazione del diritto di difesa, garantito dal secondo comma dell'art. 24 Cost. in ogni stato e grado del procedimento e «favorito» dall'art. 200 del codice della strada, posto che tale modalità di contestazione farebbe venir meno ogni possibilità di contraddittorio tra le parti nell'immediatezza del fatto;

che, osserva il giudice *a quo*, il contrasto tra norma primaria e norma secondaria può essere eliminato solo attraverso una dichiarazione di incostituzionalità della seconda e la conseguente rimozione dei limiti all'applicazione dell'art. 200 cod. strada, che, valorizzando lo strumento della contestazione immediata, esprime una modalità di esercizio del diritto di difesa costituzionalmente garantito;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in entrambi i giudizi a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, eccepisce l'inammissibilità della sollevata questione, in quanto oggetto del dubbio di costituzionalità è una norma regolamentare, insuscettibile di essere sottoposta allo scrutinio della Corte in ordine alla sua compatibilità con i principi costituzionali.

Considerato che le ordinanze propongono le medesime questioni e che, pertanto, i relativi giudizi possono essere riuniti;

che il giudice di pace di Osimo dubita — in riferimento all'art. 24, secondo comma, Cost. — della legittimità costituzionale dell'art. 384, comma 1, lettera e), del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), in quanto prevede come ipotesi di materiale impossibilità della contestazione immediata il caso che il veicolo oggetto del rilievo sia già a distanza dal posto di accertamento dell'illecito o comunque nell'impossibilità di essere fermato in tempo utile o nei modi regolamentari;

che la censura rivolta nei confronti della norma denunciata è inammissibile, trattandosi di norma regolamentare sottratta al sindacato di legittimità costituzionale di questa Corte.

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

Riuniti i giudizi.

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 384, comma 1, lett. e), del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), sollevata, in riferiment all'art. 24, secondo comma. della Costituzione, dal giudice di pace di Osimo con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta 9 febbraio 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: VACCARELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 febbraio 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0204

n. 67

Ordinanza 9 - 12 febbraio 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Difensore di ufficio - Liquidazione dell'onorario e delle spese - Assunzione a carico dello Stato, in caso di mancato adempimento da parte dell'obbligato - Prospettata carenza di copertura finanziaria dei nuovi oneri - Questione già decisa con sentenza di rigetto - Difetto di nuovi argomenti - Manifesta infondatezza.

- D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, art. 32, comma 2, introdotto dall'art. 17 della legge 6 marzo 2001, n. 60, trasfuso nell'art. 116 del d.lgs. 30 maggio 2002, n. 113 e riprodotto nell'art. 116 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), introdotto dall'art. 17 della legge 6 marzo 2001, n. 60 (Disposizioni in materia di difesa d'ufficio) e trasfuso nell'art. 116 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), promosso con

ordinanza del 13 novembre 2002 dalla Corte d'appello di Milano nel procedimento penale a carico di Parrella Paolo, iscritta al n. 320 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

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

Udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 2003 il giudice relatore Paolo Maddalena.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 novembre 2002, la Corte d'appello di Milano - sezione IV penale ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), introdotto dall'art. 18 (*recte*: 17) della legge 6 marzo 2001, n. 60 (Disposizioni in materia di difesa d'ufficio) e trasfuso nell'art. 116 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione;

che, secondo il giudice *a quo*, la disposizione impugnata, prevedendo il beneficio del patrocinio a spese dello Stato nei confronti di soggetti — non ammessi al gratuito patrocinio — che non abbiano adempiuto le obbligazioni verso il difensore di ufficio, comporta «nuove e maggiori spese» rispetto a quelle preventivabili ai sensi della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti);

che, secondo il remittente, in relazione a detti oneri, difetta, nella legge n. 60 del 2001 e nel d.lgs. n. 113 del 2002, l'indicazione dei «mezzi per farvi fronte», come prescritto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione;

che, ad avviso dello stesso giudice remittente, non può considerarsi idonea forma di copertura finanziaria la possibilità — contemplata nella disposizione impugnata — del «diritto di ripetizione delle somme a carico dell'assistito nei confronti del quale non sussistono le condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato», sia perché tale modalità di copertura non risulta prevista tra quelle indicate dall'art. 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), sia perché il recupero di quanto dovuto attraverso l'esercizio del diritto di ripetizione è del tutto aleatorio;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, intervenuto in giudizio, chiede, in via preliminare, che la questione venga dichiarata inammissibile, poiché riguardante una disposizione abrogata, e che comunque essa sia dichiarata infondata nel merito, in quanto la norma censurata troverebbe copertura finanziaria nella disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti.

Considerato che la censura di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale non ha fondamento, in quanto il remittente ha correttamente sollevato la questione di legittimità costituzionale facendo riferimento all'art. 32, comma 2, del d.lgs. n. 271 del 1989, nel testo introdotto dall'art. 17 della legge n. 60 del 2001, poi trasfuso nell'art. 116 del d.lgs. n. 113 del 2002 e riprodotto nell'art. 116 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia);

che, successivamente all'ordinanza di remissione, identica questione è stata dichiarata infondata da questa Corte con sentenza n. 266 del 2003, e che non vengono prospettati argomenti nuovi tali da indurre ad una soluzione diversa;

che, pertanto, la questione sollevata dalla Corte d'appello di Milano - sezione IV penale deve essere 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 la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), introdotto dall'art. 17 della legge 6 marzo 2001, n. 60 (Disposizioni in materia di difesa d'ufficio), trasfuso nell'art. 116 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), e riprodotto nell'art. 116 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), sollevata, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Milano - sezione IV penale, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 febbraio 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

04C0205

N. 68

Ordinanza 9 - 12 febbraio 2004

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Indebito previdenziale - Indebita percezione di prestazioni pensionistiche - Esclusione della ripetizione per i percettori, per l'anno 1995, di un reddito imponibile IRPEF di importo pari o inferiore a lire sedici milioni ovvero possibilità di ripetizione nei limiti dell'indebito per i percettori di reddito superiore - Ritenuta disparità di trattamento in danno di pensionati a reddito non elevato - Sopravvenuta disciplina in materia - Restituzione degli atti al rimettente.

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 260 e 261.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY;

Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure per la razionalizzazione della finanza pubblica), promosso con ordinanza del 30 marzo 2001 dal Tribunale di Viterbo nel procedimento civile vertente tra Angelica Pianeselli e l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), iscritta al n. 503 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

Visti gli atti di costituzione di Angelica Pianeselli e dell'INPS;

Udito nella camera di consiglio del 17 dicembre 2003 il giudice relatore Franco Bile.

Ritenuto che con ordinanza del 30 marzo 2001 (pervenuta il 31 ottobre 2002) il Tribunale di Viterbo ha sollevato d'ufficio, nel procedimento civile vertente tra Angelica Pianeselli e l'INPS, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure per la razionalizzazione della finanza pubblica), per contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione;

che, secondo il giudice rimettente, il regime dell'indebito in materia previdenziale, introdotto dalle norme censurate, esclude — nei confronti dei soggetti che prima del 1° gennaio 1996 abbiano percepito indebita-

mente prestazioni pensionistiche — il recupero dell'indebito se i soggetti medesimi, ove non versino in dolo, siano percettori, per l'anno 1995, di un reddito personale imponibile ai fini dell'IRPEF di importo pari o inferiore a lire 16.000.000, mentre il recupero avviene nei limiti dell'indebito per i percettori di reddito superiore;

che, così interpretata, la normativa non si sottrae, secondo il giudice rimettente, a sospetti di incostituzionalità, sussistendo disparità di trattamento tra pensionati a favore dei quali, in applicazione della previgente disciplina dell'indebito previdenziale, è stata sancita l'irripetibilità delle somme percepite in buona fede, e pensionati soggetti invece alla nuova disposizione, nonostante la percezione dell'indebito si sia verificata prima della data di entrata in vigore della normativa stessa;

che la nuova disciplina, incidendo sulle situazioni sostanziali maturate nella vigenza di quella precedente, frustra l'affidamento di una vasta categoria di cittadini nella sicurezza giuridica che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto;

che — secondo il giudice rimettente — sarebbero danneggiati pensionati a reddito non elevato, i quali, avendo già destinato le somme percepite ai bisogni alimentari propri e della famiglia, dovrebbero non di meno restituirle, sicché si determinerebbe una situazione di insufficiente protezione sociale con conseguente violazione dell'art. 38 Cost.;

che la finalità di contrazione della spesa pubblica sottesa alla disposizione in esame non costituisce ragione sufficiente a giustificare le violazioni dei suddetti precetti costituzionali;

che si è costituita la Pianeselli aderendo alle prospettazioni dell'ordinanza di rimessione e quindi chiedendo la declaratoria di incostituzionalità della disposizione censurata;

che si è costituito l'INPS chiedendo in via principale che gli atti siano restituiti al giudice rimettente per *jus superveniens* (art. 38, commi 7 - 10, della legge 28 dicembre 2001, n. 448) ed in subordine concludendo per la declaratoria di inammissibilità della questione.

Considerato che dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione il legislatore ha introdotto, in materia di ripetizione di indebito previdenziale, una nuova disciplina, contenuta nell'art. 38, commi 7, 8, 9 e 10, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002);

che — come già affermato da questa Corte (ordinanza n. 249 del 2002) — tale disciplina contiene norme, in ordine alla ripetizione di indebito previdenziale, in parte non coincidenti con quelle oggetto del presente giudizio e tali da poter portare anche ad una riconsiderazione della natura transitoria o meno degli effetti sulle ripetizioni di indebito pregresso;

che, pertanto, si rende necessaria la restituzione degli atti al giudice rimettente, cui spetta valutare se, alla luce tanto della legislazione sopravvenuta quanto del mutamento del quadro normativo, la questione sollevata sia tuttora rilevante per la definizione del giudizio *a quo* e se persistano, in tutto o in parte, i motivi posti a base dell'ordinanza di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Viterbo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2004.

Il Presidente: ZAGREBELSKY

Il redattore: BILE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 febbraio 2004.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 gennaio 2004
(della Regione Puglia)*

Demanio e patrimonio dello Stato - Concessioni d'uso del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative - Canoni annui - Prevista rideterminazione con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con possibilità di rivalutazione fissa del trecento per cento dal 1° gennaio 2004 - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali esclusive - Invasione della potestà legislativa regionale di tipo residuale (in materia di turismo, nonché di lidi, spiagge, rade e lagune) o di tipo concorrente (in materia di porti, nonché di governo del territorio) - Inconfigurabilità dell'aumento come principio fondamentale della legislazione statale - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Incidenza su risorse finanziarie connesse alla sfera di competenza regionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326], art. 32, commi 21 e 22 [quest'ultimo come modificato dall'art. 2, comma 53, della legge finanziaria 24 dicembre 2003, n. 350].
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Ricorre la Regione «Puglia», in persona del presidente della giunta regionale dott. Raffaele Fitto, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Francesco Paparella ed elettivamente domiciliato in Roma, corso Trieste n. 88, studio del professore avvocato. Giorgio Recchia come da mandato a margine del presente atto e in virtù della deliberazione n. 7/19/04, della giunta regionale di Puglia;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, nella persona del titolare *pro tempore* dell'ufficio, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 21 e 22, legge 24 novembre 2003, n. 326 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 274/25 novembre 2003 — Supplemento ordinario n. 181), che dispongono l'attribuzione al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del potere di rideterminare i canoni annui di cui all'art. 3 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494 e di fissare l'aumento degli stessi canoni nella loro rivalutazione del trecento per cento, e per ciò in violazione del novellato art. 117 e del novellato art. 119 della Costituzione con conseguente lesione della sfera di competenza della Regione «Puglia» e del principio di leale collaborazione.

1. — La manovra introdotta dai commi 21, 22, 23, dell'art. 32 legge 24 novembre 2003, n. 326 è affidata alle seguenti disposizioni:

con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono rideterminati i canoni annui di cui all'art. 3 legge 4 dicembre 1993, n. 494;

dal 1° gennaio 2004 i canoni per la concessione d'uso sono rideterminati nella misura prevista dalle tabelle allegate al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 5 agosto 1998, n. 342, rivalutate al trecento per cento;

resta fermo quanto previsto dall'art. 6 del citato decreto del Ministro di cui al comma 22 (lettera *b*) relativo alla classificazione delle aree da parte delle regioni, in base alla valenza turistica delle stesse.

L'aumento nella misura fissa del 300% è destinato ad investire i canoni di concessione — con finalità turistico-ricreative — di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi acquei ed a gravare sulle attività produttive in genere costituite dalla gestione di stabilimenti balneari, da esercizi di ristorazione e di generi di monopolio, da noleggio di imbarcazioni e di natanti in genere; dalla gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive; e così via.

Naturalmente, nel Paese che ha le coste più lunghe di Europa, queste attività, e le altre che potrebbero indiciarsi, vengono svolte in condizioni ambientali, sociali ed economiche le più diverse fra loro, sia considerando il livello nazionale della comparazione, sia operando la stessa comparazione all'interno delle regioni lambite interamente dal mare, come la Puglia, nella quale la totale diversità, per fare esempi concreti, fra la complessiva condizione delle Tremiti, di Policoro e di Tricase, costituisce un dato di fatto a nostro avviso inconfutabile.

Il richiamo a questa situazione di fatto induce, quindi, a rendersi conto della legittimità o non della applicazione a realtà tanto diverse fra loro di un canone concessorio rivalutato uniformemente del 300%, alla luce, naturalmente, dell'ordinamento giuridico di maggior livello interpretato in funzione degli interessi protetti e secondo le individuate procedure.

2. — Ciò posto, l'impianto sistematico del novellato art. 117 della Costituzione permette di constatare che il demanio naturale marittimo non trovi luogo fra le materie nelle quali lo Stato ha legislazione esclusiva; che la materia dei porti ed aeroporti civili sia compresa fra quelle disciplinate dalla legislazione concorrente; che il lido del mare, la spiaggia, le rade e le lagune, non rientrando nel catalogo del secondo e terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, debbano essere sottoposte alla potestà legislativa piena delle regioni.

Quanto precede trova conferma nelle seguenti considerazioni.

Alcune, più risalenti, incentrate sul disposto dell'art. 59, d.P.R. n. 616/1977, che ha delegato alle regioni le funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo, con riferimento alla loro utilizzazione per finalità turistico-recettive. Sono restatesi nella competenza dello Stato le funzioni relative alla navigazione marittima, alla difesa e sicurezza nazionale ed alla polizia doganale.

Il d.lgs. n. 112/1998 ha attribuito alle regioni le funzioni relative al rilascio delle concessioni sul demanio marittimo ed alla gestione turistico-ricettiva dello stesso demanio.

Si consideri, in proposito, che la materia del turismo è sicuramente nella competenza legislativa piena delle regioni.

Sotto altro aspetto, va rilevato che la materia «porti» (parte del demanio naturale marittimo) è inserita nella legislazione concorrente, *id est* nella competenza legislativa «propria» della regione, essendo lo Stato titolare della competenza legislativa «limitata» ai principi fondamentali (Corte costituzionale, n. 282/2002).

Sotto ulteriore aspetto, vanno considerate le proposte di modifica dell'art. 117 della Costituzione, avanzate nella seduta 26 novembre 2003 del Senato sul disegno di legge costituzionale n. 2544, nel senso di aggiungere *sub* lettera *s*) nelle materie di competenza esclusiva dello Stato le locuzioni: «Del demanio marittimo, lacuale e fluviale», «porti e aeroporti civili di interesse nazionale o internazionale», «linee di navigazione aeree e marittime».

L'intendimento di ricondurre le materie sopradette alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, costituisce, a nostro avviso la prova più evidente della attuale appartenenza della materia alla sfera della legislazione propria delle regioni o, a tutto concedere, a quella della legislazione concorrente (governo del territorio). Ma, in quest'ultima ipotesi, è appena il caso di far notare che la rivalutazione (300%) del canone di concessione demaniale marittima non costituisce certo un «principio fondamentale» della legge dello Stato e, per di più, non è stata oggetto di alcuna congiunta valutazione da parte dello Stato e delle regioni.

In conseguenza di ciò, alla regione è stata anche sottratta la possibilità di operare, in via legislativa, sulla determinazione di una autonoma risorsa finanziaria, comunque attratta nella sfera regionale attraverso il dominio legislativo della materia.

P. Q. M.

Si chiede alla ecc.ma Corte costituzionale di volere, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 21 e 22, legge 24 novembre 2003, n. 326 (Gazzetta Ufficiale n. 274/25 novembre 2003 - Supplemento ordinario n. 181), per violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione, del principio di leale collaborazione fra Stato e regione e per la lesione della spesa di competenza della Regione «Puglia».

Bari - Roma, addì 20 gennaio 2004

PROF. AVV. FRANCESCO PAPARELLA

04C0145

N. 10

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2004
(della Regione Toscana)*

Enti locali - Servizi pubblici locali - Gestione e affidamento - Distinzione fra servizi pubblici con e senza rilevanza economica, previsione di condizioni e modalità per l'affidamento dei servizi e per la gestione delle reti, individuazione dei soggetti cui la gestione può essere affidata, e fissazione di termini per la transizione dalle gestioni esistenti a quelle da affidarsi con le nuove regole - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata introduzione di una normativa dettagliata e autoapplicativa in materia non riservata alla legislazione statale esclusiva e non riconducibile alle competenze statali di natura c.d. trasversale (relative alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ed alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane) - Esorbitanza dalla «tutela della concorrenza» - Invasione della competenza spettante alle Regioni in materia di «promozione della concorrenza» - Contrasto con il principio di sussidiarietà - Mancata previsione dell'intesa con la Regione interessata.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 14, commi 1 e 2, modificativi degli artt. 113 e 113-*bis* del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (già modificati dall'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448).
- Costituzione, artt. 117 [in particolare, comma secondo, lett. *e*), *m*) e *p*] e 118.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Previsioni concernenti il ruolo di coordinamento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la possibilità di sanatoria degli abusi realizzati su aree di proprietà dello Stato, la riapertura dei termini del condono-sanatoria previsto dalle leggi n. 47/1985 e 724/1994, nonché l'accentramento in capo al Prefetto dell'esecuzione della demolizione delle opere abusive - Ricorso della Regione Toscana - Asserita inapplicabilità della normativa statale in territorio toscano, avendo la Regione già adeguato la propria legislazione ai principi contenuti nel testo unico sull'edilizia (di cui al d.P.R. n. 380/2001) - Conseguente richiesta alla Corte di dichiarare, in tesi principale, l'inammissibilità dell'impugnativa regionale per carenza di interesse.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326], art. 32, commi 1, 3, 5, da 14 a 20, da 25 a 43 e 49-*ter*.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117 e 118.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Attribuzione di un ruolo di coordinamento al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata insussistenza di esigenze unitarie di coordinamento in materia («governo del territorio») di competenza regionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326], art. 32, comma 5.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Riapertura dei termini del condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Attribuzione alle Regioni del potere di escludere la sanatoria dei soli abusi minori, e non di quelli più gravi che alterano l'ordinato assetto del territorio - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio - Inidoneità del condono (per la sua natura eccezionale) a porsi come principio fondamentale della materia - Carattere dettagliato e autoapplicativo della disciplina procedimentale - Assenza di misure di riqualificazione ambientale ed urbana delle aree abusive (stante la sopravvenuta abolizione dei fondi all'uso previsti) - Violazione dei principi di eguaglianza e di buona amministrazione - Penalizzazione dei cittadini rispettosi delle norme urbanistiche - Richiamo alle sentenze nn. 369/1988 e 416/1995 della Corte costituzionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326], art. 32, commi 1, 3, e da 25 a 43.
- Costituzione, artt. 117 e 118, anche in rapporto agli artt. 3 e 97.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Sanatoria degli abusi edilizi realizzati sulle aree di proprietà dello Stato - Possibilità rimessa esclusivamente alla volontà statale, espressa dall'Agenzia del demanio territorialmente competente - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio - In subordine: mancata previsione della necessità di intesa dello Stato con le Regioni interessate.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326], art. 32, commi da 14 a 20.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Opere abusive non sanabili - Competenza in ordine alla demolizione - Accentramento in capo al Prefetto, con obbligo per le amministrazioni (compresa quella regionale) di segnalare al medesimo gli illeciti esistenti - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata violazione delle attribuzioni regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio - Insussistenza di esigenze unitarie di coordinamento - Mancata previsione della necessità di intesa con le Regioni interessate.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326 [*recte*: Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326], art. 32, comma 49-*ter* (sostitutivo dell'art. 41 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Regione Toscana avverso le norme sul condono edilizio contenute nel decreto-legge n. 269/2003 e nella relativa legge di conversione n. 326/2003 - Prospettato rischio di pregiudizio irreparabile all'interesse pubblico - Invito alla Corte costituzionale a sospendere l'esecuzione della normativa impugnata.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 3, 5, da 14 a 20, da 25 a 43, e 49-*ter*.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35 (come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131); Costituzione, artt. 3, 97, 117 e 118.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 1378 del 29 dicembre 2003, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dagli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, via del Viminale n. 43;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 1 e 2 e dell'articolo 32, commi 1, 3, 5; da 14 a 20; da 25 a 43 e 49-*ter* della legge 24 novembre 2003, n. 326 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici.

Sul supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 274 del 25 novembre 2003 è stata pubblicata la legge n. 326/2003 che ha convertito il d.l. n. 269/2003, il cui articolo 32 è già stato impugnato da questa amministrazione.

Le disposizioni sopra indicate, riguardanti la disciplina dei servizi pubblici locali e del condono edilizia, sono lesive delle attribuzioni regionali per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

L'art. 14 modifica sia l'art. 113 del decreto legislativo n. 267/2000 — come a sua volta già modificato dall'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 — in tema di servizi pubblici locali di rilevanza economica, sia l'art. 113-*bis* dello stesso decreto legislativo n. 267/2000, introdotto dall'art. 35 della legge n. 448/2001, sui servizi pubblici locali privi di rilevanza economica.

Schematicamente è previsto:

- 1) le disposizioni dell'articolo che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali attengono alla tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle specifiche normative di settore;
- 2) è sostituita la distinzione fra servizi industriali (la cui individuazione era demandata ad un regolamento ministeriale ora non più previsto) con la distinzione tra servizi di rilevanza economica e non economica;
- 3) rimane la separazione della proprietà e gestione delle reti, impianti ed altre dotazioni (con la previsione che gli enti locali non possono cedere la proprietà di tali reti ed impianti, mentre possono conferire detta proprietà a S.p.a. a capitale interamente pubblico, che è incredibile), dall'erogazione del servizio;
- 4) la gestione del servizio a rilevanza industriale può essere affidata a società di capitali individuate con gara ad evidenza pubblica, a società miste, i cui soci privati sono scelti con gara ad evidenza pubblica, a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (cd. società «in house»);
- 5) è prevista la disciplina della scadenza del periodo di affidamento, in esito alla successiva gara di affidamento al nuovo gestore;
- 6) è disciplinato il periodo di transizione per il passaggio delle esistenti gestioni a quelle da affidarsi con le nuove regole. In tale contesto si fissa il termine del 31 dicembre 2006 come data di cessazione delle concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica, e poi si prevedono condizioni che consentono il differimento del suddetto termine;
- 7) per i servizi privi di rilevanza economica è prevista la gestione con affidamento diretto ad istituzioni e aziende speciali; mentre si esclude il possibile affidamento della gestione a privati e a società miste: la scelta del modulo societario per tali servizi presuppone sempre il ricorso a società a capitale interamente pubblico «in house».

Le impugnate disposizioni sono costituzionalmente illegittime in quanto dettano una disciplina, dettagliata ed autoapplicativa, dei servizi pubblici locali che l'art. 117 Cost. non contempla tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato. Conseguentemente compete alle regioni disciplinare l'organizzazione e le modalità di gestione dei servizi pubblici locali, nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Tale conclusione resta ferma anche esaminando quelle competenze di natura c.d. «trasversale» che l'art. 117 secondo comma Cost. riserva allo Stato in via esclusiva.

Ci si riferisce, per quanto qui rileva, alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, lett. *m*) e alle «funzioni fondamentali dei comuni, province e città metropolitane» (art. 117, lett. *p*).

Non è pertinente il riferimento all'art. 117, lett. *m*) che non riguarda i servizi aventi rilevanza economica ma solo quelli sociali. Per questi ultimi, poi, la competenza statale è limitata alla determinazione dei livelli essenziali e quindi degli standard minimi delle prestazioni, e ciò non preclude quindi la competenza regionale a disciplinare gli aspetti concernenti l'organizzazione del servizio e le modalità di gestione del medesimo.

Non rileva neppure la citata lettera *p*) dell'art. 117 Cost., in quanto la gestione del servizio pubblico non costituisce una funzione fondamentale dell'ente locale, ma un'attività di regola esercitata in regime di concorrenza e quindi sottratta ad una gestione effettuata con gli strumenti del potere pubblico.

Lo Stato, per tentare di giustificare la disciplina in questione, alla luce del Titolo quinto della Costituzione, ha affermato che la disciplina dei servizi pubblici concerne «la tutela della concorrenza» così assumendo la competenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *e*) Cost. Naturalmente, però, non è sufficiente questa mera qualificazione formale a legittimare l'intervento statale: dovrebbe essere, nella sostanza, vero che la disciplina dei servizi pubblici riguardi la tutela della concorrenza.

Ma così non è.

Infatti, come ha chiarito la dottrina, la nozione di «tutela della concorrenza» è diversa da quella di «promozione della concorrenza»: la prima si sostanzia nella valutazione dell'impatto concorrenziale di comportamenti degli operatori economici; la seconda nella definizione di regole a favore della competizione.

Attraverso regole imposte agli operatori, la promozione della concorrenza è volta a conseguire la parità di trattamento tra i medesimi e a correggere le carenze del mercato.

In sostanza, è necessario distinguere tra la concorrenza nel mercato e la concorrenza per il mercato.

La concorrenza nel mercato riguarda i casi nei quali un'attività economica non presenta situazioni di fallimento del mercato tali da rendere necessarie normative amministrative di settore volte a correggerle e richiede soltanto un'attività di vigilanza di tipo generale affidata all'autorità garante della concorrenza e del mercato dalla legge n. 287 del 1990. Si tratta cioè di tutelare la concorrenza, in mercati naturalmente concorrenziali, contro il rischio di intese restrittive, di abusi di posizione dominante, di operazioni di concentrazione con effetti restrittivi e distorsivi della concorrenza.

In tale contesto il compito dell'autorità è quello di valutare, *ex post* gli impatti sul mercato di certe azioni e di prescrivere agli operatori dei comportamenti.

La concorrenza per il mercato, invece, riguarda i casi nei quali il mercato non appare concorrenziale per natura, specie in presenza di situazioni di monopolio naturale. È richiesto pertanto l'intervento di una regolazione pubblica aggiuntiva rispetto a quella generale di tutela della concorrenza, tale da creare in modo artificiale i presupposti perché il meccanismo della concorrenza possa comunque operare. Per esempio, il regolatore pubblico può introdurre meccanismi d'asta per il rilascio della concessione a svolgere l'attività.

Si tratta in buona sostanza di promuovere la concorrenza attraverso il ricorso a regole e a procedure di tipo pubblicistico.

Alla luce di tutte queste considerazioni, la regolazione dei servizi pubblici locali, caratterizzati com'è noto in molti casi da situazioni di monopolio naturale (impossibilità di duplicare, per esempio, le reti di distribuzione dell'energia elettrica e dei gas) richiede interventi di «promozione della concorrenza».

Stante la attribuzione allo Stato della sola materia della «tutela della concorrenza» non v'è dubbio che spetta alla regione tutto quanto attiene invece alla materia, diversa e distinta, di «promozione della concorrenza».

Perciò la tutela della concorrenza riservata allo Stato è quella di cui alla legge n. 287 del 1990, la cui applicazione è riservata alla autorità garante della concorrenza e del mercato.

Ne consegue che la regione ha potestà in tema di servizi pubblici locali che si estende, tanto per semplificare, anche al regime delle gare. Queste ultime infatti costituiscono, anche nella eccezione più volte ripetuta dall'autorità garante della concorrenza e del mercato, strumenti non di tutela, ma di promozione della concorrenza.

Pertanto le disposizioni impugnate sono incostituzionali, perché stabiliscono una dettagliata ed esaustiva disciplina delle modalità di gestione, affidamento ed organizzazione dei servizi pubblici locali che l'art. 117 Cost. non riserva in via esclusiva allo Stato.

Le stesse disposizioni non possono essere ritenute legittime neppure alla luce dell'art. 118 Costi in primo luogo non si indicano i presupposti per l'intervento legislativo statale «in sussidiarietà» inoltre non è comunque prevista l'intesa con la regione che sarebbe invece imprescindibile a fronte dell'interferenza della disciplina in ambiti materiali di competenza regionale.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 3, 5; da 14 a 20; L da 25 a 43 e 49-ter per violazione degli articoli 3, 97, 117 e 118 della Costituzione.

L'art. 32 della legge è intitolato «Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali». La disposizione, già contenuta nel d.l. n. 269/2003, è stata impugnata dalla regione per illegittimità costituzionale. L'impugnativa viene riproposta, tenendo conto delle modificazioni apportate dalla legge di conversione n. 326/2003 e dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350, il cui art. 2, 70 comma, ha abrogato i commi 6, 9, 11 e 24 dell'art. 32 in esame.

Per quanto qui interessa, il quinto comma dell'articolo 32 individua il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti quale dicastero di riferimento, d'intesa con la regione interessata, per il supporto ai comuni ai fini dell'applicazione della normativa in questione.

I commi da 14 a 20 dello stesso articolo disciplinano la sanatoria degli abusi realizzati su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale: si prevede che il condono sia ammissibile ove lo Stato esprima la disponibilità a cedere a titolo oneroso la proprietà dell'area ovvero a riconoscere il diritto a mantenere l'opera

sul suolo appartenente al demanio o al patrimonio indisponibile; tale disponibilità è espressa dall'agenzia del demanio territorialmente competente, previo parere delle autorità preposte alla tutela del vincolo, nel solo caso di aree soggette a vincolo ambientale e paesaggistico.

I commi primo e terzo, nonché i commi da 25 a 43 operano una riapertura, per gli interventi edilizi realizzati abusivamente sino a tutto il 31 marzo 2003, del condono edilizio introdotto come misura eccezionale con la legge n. 47/1985, come modificata dalla legge n. 724/1994, stabilendo che le condizioni, i limiti e le modalità del condono sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali. Alla legge regionale si consente di definire il procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo in sanatoria e di aumentare l'oblazione sino ad un massimo del 10% (comma 33); si consente altresì di determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di alcune tipologie di abuso e precisamente di quelle minori, mentre è preclusa tale facoltà per gli abusi più rilevanti (comma 26). L'adempimento da parte dell'interessato del pagamento e delle denunce previste, la presentazione della documentazione indicata, unitamente al decorso di 24 mesi dal 30 settembre 2004 senza l'adozione di un provvedimento negativo del comune equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

Infine il comma 49-ter concentra in capo al Prefetto l'esecuzione della demolizione delle opere abusivamente realizzate.

Va premesso che la Regione Toscana si è da tempo dotata di un sistema legislativo organico, volto a disciplinare le conseguenze degli abusi edilizi e ad arginare i medesimi, per garantire nell'ambito regionale un ordinato e corretto sviluppo urbanistico ed edilizio. In particolare, prima con la legge regionale 24 agosto 1977, n. 60, poi con la successiva 30 giugno 1984, n. 41 sono state dettate norme per l'attuazione nel territorio regionale della legge n. 10/1977 sull'edificabilità dei suoli; quindi con la più recente legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52 sono state dettate norme sulle concessioni, le autorizzazioni e le denunce di inizio attività. Tale legge (già modificata con l.r. n. 13/2002 a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione) è stata di recente modificata ed integrata con la legge regionale 5 agosto 2003, n. 43, per adeguare il sistema normativo edilizio regionale ai principi contenuti nel Testo unico sull'edilizia di cui al d.P.R. n. 380/2001; tale legge regionale n. 43/2003 ha ridisciplinato complessivamente anche l'aspetto del sanzionamento amministrativo.

Pertanto vige una compiuta normativa edilizia che disciplina le conseguenze degli illeciti; in particolare si consente la regolarizzazione di violazioni formali (come l'integrazione degli elaborati con conseguente regolarizzazione della denuncia di inizio attività: art. 34-ter della l.r. n. 43/2003) ed anche di illeciti sostanzialmente non rilevanti, in quanto gli interventi, seppure realizzati senza titolo o in difformità dal medesimo, sono comunque conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'opera che al momento della presentazione della domanda. Viceversa non è consentita alcuna sanatoria per gli illeciti sostanzialmente rilevanti, ovverosia compiuti in difformità dalla disciplina urbanistica ed edilizia (art. 37, come sostituito dalla recente, l.r. n. 43/2003).

In base alla soprarichiamata normativa è stato, negli anni, realizzato a cura degli enti locali toscani un efficace sistema di controlli che ha permesso un ordinato sviluppo edilizia.

Pertanto appare incontestabile che in Toscana le impugnate disposizioni non trovano applicazione, posto che il secondo comma dell'art. 32 stabilisce che la normativa è disposta nelle more della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico di cui al d.P.R. n. 380/2001: poiché tale adeguamento è già stato disposto dalla ricorrente Regione con la citata l.r. n. 43/2003, l'impugnativa avverso l'art. 32 dovrà essere dichiarata inammissibile per carenza di interesse, non applicandosi la normativa dell'art. 32 in ambito regionale toscano.

Ma se tale tesi non dovesse essere accolta, le disposizioni impugnate andrebbero dichiarate costituzionalmente illegittime e lesive delle prerogative costituzionali delle regioni, per violazione degli artt. 3, 97, 117 e 118 per i motivi che si enunciano.

2.A) Illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 5, per violazione degli articoli 117 e 118 Cost.

Il quinto comma affida al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti un ruolo di coordinamento per l'applicazione della normativa sul condono che non trova alcuna giustificazione in base ai parametri costituzionali di cui agli artt. 117 e 118 Cost., perché non viene giustificato in nome di esigenze unitarie e ciò in una materia — il governo del territorio — attribuita alla competenze regionale.

2.B) Illegittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 3, da 25 a 43 per violazione degli articoli 117 e 118 Cost., anche in rapporto agli artt. 3 e 97 Cost.

2.B.a) La disciplina contenuta nelle impugnate disposizioni riapre i termini del condono edilizio (sarebbe dunque il terzo condono edilizio, dopo il primo del 1985 ed il secondo del 1994 per sanare gli abusi compiuti sino al 31 marzo 2003. Alle regioni si consente (commi 26 e 33) di determinare la possibilità, le condizioni e le modalità del condono solo per gli abusi minori (restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria realizzate in assenza o difformità del titolo edilizio), mentre si preclude la stessa possibilità (lasciando alla potestà legislativa regionale solo l'aumento dell'oblazione e la disciplina del procedimento di condono, peraltro del tutto inutile, vista che il medesimo è già dettagliatamente normato dall'allegato 1) per gli abusi più rilevanti e più incidenti sul territorio (nuove costruzioni e ristrutturazione edilizia realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici). Tali previsioni vanno esattamente nel senso opposto rispetto a quanto stabilito dalla citata l.r. n. 43/2003: la Regione Toscana infatti ha previsto la sanatoria degli abusi minori, mentre l'ha drasticamente esclusa per gli illeciti più gravi e che in modo sostanziale alterano l'ordinato assetto del territorio.

Ora la regione ricorrente dovrebbe invece, in base all'art. 32, subire gli abusi più rilevanti e lasciarli condonare, mentre potrebbe disciplinare con la propria legge, *ex art. 32, comma 26, lettera b)* la possibilità di escludere il condono per gli abusi minori!

Ciò dimostra come il legislatore statale abbia creato una situazione paradossale, del tutto irrazionale, che incide pesantemente sulle attribuzioni costituzionali delle regioni e che, soprattutto, vanifica la legislazione che le regioni hanno emanato in virtù di dette attribuzioni.

La sanatoria degli illeciti edilizi incide sul governo del territorio materia soggetta alla potestà legislativa concorrente *ex art. 117, terzo comma Cost.* Pertanto in tale materia allo Stato compete unicamente dettare i principi fondamentali: come specificato dalla Corte costituzionale, la nuova formulazione dell'art. 117 Cost., rispetto alla previgente, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare e la competenza statale, limitata alla sola determinazione dei principi fondamentali (sentenza n. 282/2002).

Da ciò consegue che la disciplina sostanziale e procedimentale deve essere determinata dal legislatore regionale, nel rispetto dei principi regolatori determinati dallo Stato, per tali intendendosi, secondo quanto spiegato dalla Corte costituzionale, «i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono per i principi enunciati e da esse desumibili» (sentenze n. 482/1985 e n. 192/1987). Ciò non avviene nel caso in esame, in cui il legislatore nazionale detta una disciplina procedimentale minuziosa, dettagliata, autoapplicativa, direttamente operativa nei confronti dei privati interessati (là dove, invece, i principi fondamentali della materia dovrebbero essere rivolti al legislatore regionale che poi dovrebbe articolare la normativa applicabile ai terzi interessati), con la conseguenza che si privano del tutto le regioni del loro potere — costituzionalmente previsto — di disciplinare organicamente la materia.

Ma, soprattutto, la sanabilità delle opere edilizie abusive non costituisce un principio fondamentale della materia.

Questo si ricava agevolmente dall'esame delle pronunce della Corte costituzionale in tema di condono edilizio.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 369/1988, ha rilevato che il «potere di clemenza» va esercitato nel rispetto dei vincoli costituzionali; pertanto, il condono può giustificarsi unicamente come misura eccezionale necessaria per chiudere decenni di abusivismo di massa, contestualmente all'emanazione della nuova normativa urbanistica di cui alla legge n. 47/1985. In particolare la Corte costituzionale ha rilevato la necessità di tenere distinto nella legge n. 47 «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»; dunque il condono, irripetibile e straordinario, è giustificato solo in quanto punto di partenza di una nuova legalità.

Invece, afferma la Corte nella sentenza n. 416/1995, «ben diversa sarebbe la situazione in caso di altra reiterazione di una norma del genere, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini temporali di riferimento del commesso abusivismo edilizio. Conseguentemente differenti sarebbero i risultati della valutazione sul piano della ragionevolezza, venendo meno il carattere contingente e del tutto eccezionale della norma (con le peculiari caratteristiche della singolarità ed ulteriore irripetibilità) in relazione ai valori in gioco, non solo sotto il profilo della esigenza di repressione dei comportamenti che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale, ma soprattutto sotto il profilo della tutela del territorio e del correlato ambiente in cui vive l'uomo. La gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe certamente compromessa sul piano della ragionevolezza da una ciclica o ricorrente possibilità di condono sanato-

ria con conseguente convinzione di impunità, tanto più che l'abusivismo edilizio comporta effetti permanenti (qualora non segua la demolizione o la rimessa in pristino) di modo che il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l'ordine giuridico violato».

Dall'esame della giurisprudenza costituzionale si evince che la Corte ha ribadito sempre il carattere eccezionale del condono.

Un istituto che, per essere valutato compatibile con la Costituzione, deve essere eccezionale e straordinario non può costituire un principio fondamentale dell'ordinamento e della materia idoneo, *ex art. 117 Cost.*, a vincolare il legislatore regionale; anzi il condono edilizio scardina proprio tutti i principi fondamentali della legislazione urbanistica, che il legislatore regionale deve rispettare, quali quello della possibilità di costruire solo nel rispetto della normativa edilizia; della possibilità di ottenere la sanatoria solo in presenza di certe condizioni (ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47/1985, come sviluppato dal legislatore regionale); dell'obbligo di sanzionare gli abusi.

Inoltre nel caso in esame non si ravvisano assolutamente quei caratteri di eccezionalità dell'istituto sopra richiamati, perché si reitera il condono, in totale spregio ai principi enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 416/1995. Il condono edilizio rende inevitabile apportare le varianti agli strumenti urbanistici e così la regione e gli enti locali sono costretti a subire, anziché governare, le destinazioni urbanistiche del territorio in base agli abusi realizzati e sanati dal legislatore statale con norma non più ragionevole, perché ormai vige una diversa normativa urbanistica certa che non ammette deroghe. Nè può legittimarsi il condono in nome di una generalizzata inefficacia delle regioni ad arginare gli abusi con adeguati controlli: si è infatti evidenziato come questa inefficienza non sia affatto rinvenibile in Toscana, come, peraltro, ormai in molte altre regioni.

Esaminando poi l'articolo come risultato dopo le modifiche apportate dalla legge di conversione e dalla legge n. 350/2003, emerge chiaramente che è rimasto solo il condono edilizio, mentre sono stati abrogati i fondi per la riqualificazione urbanistica ed ambientale. La citata legge n. 350/2003, infatti, all'art. 2, comma 70, ha abrogato i commi sesto, nono, undicesimo e ventiquattresimo dell'articolo in esame e quindi ha soppresso:

il fondo di 50 milioni di euro destinato a finanziare politiche di riqualificazione urbanistica dei nuclei interessati dall'abusivismo edilizio;

il fondo di 100 milioni di euro destinato ad attivare interventi volti a riqualificare ambiti territoriali degradati (economicamente e socialmente) a causa dell'abusivismo edilizio;

il fondo di 50 milioni di euro per interventi di ripristino e riqualificazione di aree paesaggistiche;

il fondo di 100 milioni di euro finalizzato al miglioramento, tutela e valorizzazione delle aree demaniali.

Il risultato della soppressione di tali fondi è, con tutta evidenza, che il condono è disposto unicamente per sopperire alle esigenze finanziarie dello Stato, senza essere accompagnato neppure da minime misure di riqualificazione ambientale ed urbana.

Per tutti i rilevati motivi la norma si pone in totale contrasto con le prerogative costituzionali previste dagli artt. 117 e 118 Cost.

2.Bb) Le disposizioni contenute nell'art. 32, commi 1, 3 e da 25 a 43, violano gli artt. 117 e 118 Cost., anche in rapporto agli artt. 3 e 97 Cost.

Infatti la reiterazione del condono edilizio scardina il sistema della legalità, viola il principio di uguaglianza e contrasta con il principio di buona amministrazione.

Anche se il legislatore regionale non tollera gli abusi sostanziali ed anche se i controlli sono svolti efficacemente, come può pretendersi che le regole siano rispettate quando il legislatore nazionale ha condonato prima gli abusi commessi entro il 1985, poi gli abusi commessi entro il 1993 ed ora gli abusi commessi entro il marzo 2003?

Inevitabilmente si crea un affidamento sul futuro condono — che da eccezionale e straordinario diventa strumento ricorrente — che favorisce il compimento di abusi edilizi. Così si premiano i cittadini che non rispettano le regole (i quali dalle norme come quella impugnata trovano una conferma al fatto che il loro comportamento illegale sarà, prima o poi, premiato e si penalizzano invece i cittadini rispettosi delle norme che, da un lato, non hanno realizzato opere abusive perché le leggi non lo permettevano e quindi ne sono rimasti privi e, al tempo stesso, sono costretti a vivere nel degrado urbanistico prodotto dagli abusi realizzati da altri e accettati dallo Stato con il condono.

Tutto ciò viola gli artt. 3 e 97 della Costituzione che la regione ricorrente è legittimata a far valere in relazione alle proprie competenze sul governo del territorio che vengono gravemente compromesse e vanificate dal condono per i motivi esposti.

2.C) Illegittimità costituzionale dell'art. 32, commi da 14 a 20, per violazione degli articoli 117 e 118 Cost.

I vizi eccettati ai precedenti punti riguardano anche i commi da 14 a 20 dell'art. 32, che ammettono la sanatoria degli abusi sulle aree di proprietà statale.

In particolare è disposta l'ammissibilità del condono ove lo Stato sia disponibile a cedere l'area ovvero a mantenere l'opera abusiva: tale disponibilità alla cessione dell'area o al mantenimento dell'opera abusiva viene espressa dall'agenzia del demanio territorialmente competente, con il parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico ed ambientale solo per le aree vincolate.

La denunciata illegittimità deriva dal fatto che la sanatoria è rimessa unicamente alla volontà ed alla decisione dello Stato proprietario e non viene data alcuna rilevanza a quanto in merito stabilito dal legislatore regionale cui, invece, l'art. 117 Cost. affida la competenza a disciplinare l'ammissibilità urbanistica degli interventi anche sulle aree di proprietà dello Stato.

In via subordinata l'illegittimità sussiste comunque perché non si prevede che l'agenzia del demanio acquisisca l'intesa con le regioni che invece sono titolari di competenze in merito al governo del territorio e che quindi, in tale loro qualità, dovrebbero quanto meno essere coinvolte con l'intesa nella verifica urbanistica della sanatoria riguardante anche gli abusi sulle aree statali.

2.D) Illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 49-ter per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Le censure sopra formulate valgono anche nei confronti del comma 49-ter dell'art. 32, il quale sostituisce l'art. 41 del d.P.R. n. 380/2001 concernente la demolizione delle opere abusive. Si dispone che entro il mese di dicembre di ogni anno il responsabile del servizio trasmette al Prefetto l'elenco delle opere non sanabili per le quali il responsabile dell'abuso non abbia proceduto alla demolizione; entra lo stesso termine le amministrazioni statali e regionali trasmettono al prefetto l'elenco delle demolizioni da eseguire. Il Prefetto dispone l'esecuzione delle demolizioni.

È quindi accentrata la competenza alla demolizione in capo al Prefetto, con obbligo per le amministrazioni, compresa quella regionale, di segnalare al medesimo prefetto gli illeciti esistenti.

La disposizione viola la competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio: nell'esercizio della potestà legislativa concorrente spetta infatti alla regione disciplinare le modalità del controllo sugli illeciti realizzati e delle demolizioni da disporre. Cosa che peraltro la Regione Toscana — giova ripeterlo — ha già provveduto a disciplinare, da ultimo con la compiuta l.r. n. 43/2003, con un sistema di controlli che non presenta disfunzioni o inefficienze e quindi non si capisce perché debba essere scardinato e sostituito con quello allocato a livello centrale dalla norma qui contestata.

L'art. 49-ter, d'altra parte, non introduce un principio della materia: il principio è infatti quello per cui il controllo deve essere effettuato e l'abuso demolito e a tale principio, già espresso dal legislatore nazionale nella legge n. 47/1985, si è attenuta sempre la legislazione della Regione Toscana; ma non è certo considerabile un principio fondamentale quello per cui la demolizione deve essere disposta dal Prefetto.

Né la norma può essere ritenuta legittima in base all'art. 118 Cost. In primo luogo non sono evidenziate le esigenze che imporrebbero l'esercizio unitario; inoltre l'amministrazione statale non dispone nemmeno dei dati per effettuare il controllo degli interventi edilizi, tanto che si pongono a carico delle amministrazioni locali pesanti oneri burocratici di trasmissione al Prefetto degli elenchi degli illeciti. In ogni caso — come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003 — ove lo Stato intervenga legislativamente in applicazione del principio di sussidiarietà in ambiti materiali affidati alla competenza residuale o concorrente regionale (come il governo del territorio) è imprescindibile la previsione dell'intesa per salvaguardare le competenze riconosciute alle regioni, intesa che nella fattispecie non è invece contemplata.

Per tutti i suddetti motivi le disposizioni impugnate sono incostituzionali.

Con riferimento all'art. 32 in questione, le argomentazioni sopra addotte evidenziano la sussistenza nel caso in esame del rischio di un pregiudizio irreparabile all'interesse pubblico che, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131, consente alla Corte di sospendere l'esecuzione delle disposizioni impugnate del citato art. 32.

Infatti l'esecuzione dell'impugnata normativa imporrebbe l'attivazione delle procedure di condono da parte dei comuni, tra l'altro con ingenti spese per far fronte all'organizzazione dell'attività, neppure coperte dagli introiti del condono, posto che, ai sensi dell'art. 32, comma 41, la quota del 50% delle somme da trasferire ai comuni da parte dello Stato non si riferisce all'intero gettito delle oblazioni ma solo a quello riscosso a titolo di conguaglio ed è dunque eventuale, differita e sicuramente di poco rilievo.

Ancora l'esecuzione della normativa richiederebbe l'adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale regionali, provinciali e comunali, in base agli abusi condonati, piegando così le esigenze pubbliche di corretta pianificazione territoriale alla volontà di alcuni che, pur avendo commesso illeciti, sono riusciti a incidere sull'uso del territorio e ad porre il degrado urbanistico ed ambientale conseguente alle loro illegalità.

Ancora l'esecuzione del provvedimento mina alla radice il ruolo della regione quale ente di governo del territorio: perché mai i cittadini toscani dovrebbero «prendere sul serio» le leggi emanate dal legislatore toscano ed il sistema di sanzioni dallo stesso introdotte, quando poi il legislatore nazionale ha il potere di travolgere a colpi di decreti legge tale articolata normativa? È evidente quindi non solo l'indebolimento, ma addirittura la vanificazione del ruolo essenziale della regione.

A ciò va aggiunto, quale ulteriore irreparabile danno, la situazione di incertezza che si crea, in attesa della definizione del presente giudizio, per i cittadini destinatari della normativa.

Inoltre l'art. 32, comma 25, impugnato prevede l'applicabilità delle disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni ed integrazioni alle opere edilizie ultimate entro il 31 marzo 2003. L'art. 44 della citata legge n. 47/1985 (compreso nel capo IV della medesima) comporta la sospensione anche dei procedimenti amministrativi e della loro esecuzione sino alla scadenza del termine previsto a pena di decadenza per la presentazione della domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio.

Quindi la mancata sospensione della norma impugnata determina un blocco di tutta l'attività di controllo che le amministrazioni comunali stanno eseguendo sul territorio regionale.

La mancata sospensione invocata determina altresì, per gli stessi motivi appena evidenziati, anche la sospensione di tutti i procedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto l'irrogazione di sanzioni per abusi che possono rientrare nel nuovo condono, come dimostrato dalle ordinanze emesse dai giudici amministrativi, che stanno dando atto della sospensione dei giudizi sino al 31 marzo 2004 (ordinanza T.A.R., Toscana, II Sezione, n. 5738/2003; ordinanza del Consiglio di Stato, Sezione V, n. 9279/2003).

Tutte le suddette conseguenze non potrebbero essere ripristinate dalla pronuncia definitiva e pertanto sussiste l'irreparabilità del pregiudizio.

P. Q. M.

Si confida che la Corte costituzionale:

quanto all'art. 14, commi 1 e 2: dichiara le disposizioni costituzionalmente illegittime per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.;

quanto all'art. 32, commi 1, 3, 5; da 14 a 20; da 25 a 43-ter, previa sospensione cautelare, dichiara l'impugnativa inammissibile non trovando la normativa applicazione in ambito regionale toscano, ovvero, in ipotesi, dichiara le disposizioni incostituzionali per violazione degli artt. 3, 97, 117 e 118 Cost.

Firenze - Roma, addì 22 gennaio 2004

AVV. LUCIA BORA - AVV. FABIO LORENZONI

N. 11

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2004
(della Regione Umbria)*

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata impossibilità di giustificare la normativa statale nel quadro delle materie «governo del territorio» e «coordinamento della finanza pubblica» - Inidoneità del condono, per il suo carattere eccezionale, a configurarsi come principio fondamentale di tali materie - Esorbitanza dalla potestà statale esclusiva in materia di «ordinamento penale» - Invasione di potestà legislative regionali - Contrasto con i principi di ragionevolezza, di eguaglianza e di buon andamento amministrativo - Violazione della tutela del territorio e del principio di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati - Richiamo alla sentenza n. 416/1995 della Corte costituzionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 1, 2, 3, 25 e 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Attribuzione alle Regioni del potere di condizionare la sanabilità degli abusi minori, e non degli abusi maggiori e di quelli minori commessi in zone vincolate - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza - Incidenza sulle competenze regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Inapplicabilità agli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato - Mancata previsione - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione - Incidenza sulle competenze regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Determinazione di modalità, termini e procedure con norme di dettaglio autoapplicative - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative esclusive dello Stato - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione - Incidenza sulle competenze regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 3, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38 e 40, nonché Allegato I, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Mancata previsione di un termine di ultimazione più risalente, nonché della necessità che in tutti i casi l'ultimazione sia attestata sotto propria responsabilità dal costruttore o direttore dei lavori - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata possibilità che vengano condonate opere abusive in corso di costruzione o ancora da costruire - Irragionevolezza - Contrasto con i principi di buona amministrazione e di tutela del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 25 e 35, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione del silenzio-assenso sulle domande di sanatoria - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata irragionevolezza - Lesione delle competenze regionali in materia di governo del territorio - Discriminatoria previsione di un regime meno severo per le domande relative ad opere dichiaratamente abusive, rispetto a quelle conformi alla disciplina urbanistica - Compromissione dei tempi di azione delle amministrazioni comunali.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 37, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione di un limite di volume per ogni singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria - Mancata precisazione che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area - Mancata previsione, per il periodo anteriore all'entrata in vigore della legge di conversione, di un limite di volume complessivo per la nuova costruzione abusiva - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata irragionevolezza - Lesione delle esigenze di tutela del territorio e delle relative competenze regionali.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Procedimento per l'adozione e per la conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Mancata consultazione della Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 1, 2, 3, 25 e 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, art. 2, commi 3 e 5.

Ricorso della Regione Umbria, in persona della presidenza della giunta regionale *pro tempore* dott.ssa Maria Rita Lorenzetti, autorizzata con deliberazione della giunta regionale n. 1 dell'8 gennaio 2004, rappresentata e difesa, come da procura notarile del 21 gennaio 2004, n. rep. 95831, rogata dal dott. Giuseppe Brunelli del Collegio di Perugia, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto in Roma presso l'avv. Luigi Manzi, via Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 24 novembre 2003, n. 326, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 274 del 25 novembre 2003 - Supplemento ordinario n. 181, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, ed in particolare i commi:

1, 2, 3, 25, 26, lett. a), in quanto prevedono un nuovo condono edilizio;

25, in quanto non eccettua dal condono gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato;

26, lett. a) in quanto subordina la sanabilità alla legge regionale per gli abusi minori in zone non vincolate, sottraendo a questo regime gli abusi maggiori e gli abusi minori in zone vincolate;

3, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38, 40 e Allegato 1, in quanto, con disciplina dettagliata ed autoapplicativa, stabiliscono le condizioni, le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio;

25 e 35, in quanto consentono di «far passare» per già costruite opere in corso di costruzione o ancora da costruire;

37, in quanto prevede un meccanismo di silenzio-assenso;

25, in quanto prevede un limite di volume per ogni singola richiesta;

1, 2, 3, 25, 26, lett. a), per mancato coinvolgimento delle regioni, in violazione degli articoli 3, comma primo, 5, 9, 97, comma primo, 114, comma primo, 117, comma secondo, 117 comma terzo, 118, comma primo, Cost. nonché del principio di ragionevolezza, di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati, del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni e dell'art. 2 d.lgs. n. 281/1997.

F A T T O

La Regione Umbria ha già impugnato l'art 32 del decreto-legge n. 269/2003 con ricorso n. 87/2003, pendente avanti a codesta Corte.

La legge 24 novembre 2003, n. 326, ha convertito il decreto-legge n. 269/2003, lasciando nella sostanza inalterate quasi tutte le disposizioni censurate con il ricorso n. 87/2003. La legge n. 326/2003 è dunque affetta dai medesimi vizi di costituzionalità denunciati in relazione al decreto-legge.

Pare opportuno non riprodurre per esteso nel presente ricorso tutte le considerazioni svolte nel ricorso n. 87/2003, ma limitarsi a sintetizzare i motivi di impugnazione, valendo per la loro illustrazione più analitica le argomentazioni svolte nella parte in Fatto e nella parte in Diritto del ricorso n. 87, alle quali integralmente si rinvia.

Si può qui aggiungere, però, una considerazione che mette ulteriormente in luce quale sia la considerazione che il legislatore statale ha delle esigenze della tutela del territorio.

I commi 6, 9, 12 e 24 dell'art. 32 decreto-legge n. 269/2003, come convertito, prevedevano il reperimento e la destinazione vincolata di risorse preordinate alla effettuazione di interventi di riqualificazione di nuclei edilizi ed urbani caratterizzati da abusivismo edilizio. Il comma 6, in particolare, destinava 10 milioni di euro per l'anno 2004 e 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 al fine di concorrere alla partecipazione ad interventi e politiche di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo, attivati dalla regione attraverso l'incremento della oblazione, secondo quanto disposto dal comma 33. Parimenti, al comma 9 del decreto-legge, come convertito, erano previste risorse finanziarie per attivare un programma nazionale di interventi di riqualificazione delle aree per degrado economico-sociale (i cui ambiti di rilevanza ed interesse nazionale erano da individuarsi con decreti del Ministero per le infrastrutture, di concerto con i Ministri dell'ambiente e d'intesa con la conferenza unificata) e, ai successivi commi 11 e 24, rispettivamente per interventi di recupero e riqualificazione paesaggistica, nonché per la valorizzazione e il miglioramento delle aree demaniali. Senonché tali risorse finanziarie — già ritenute palesemente insufficienti dalle regioni — sono state completamente espunte dal testo legislativo ad opera della legge Finanziaria 2004, che con il comma 70 dell'art 2 ha abrogato seccamente i commi 6, 9, 11 e 24, del sopra citato art. 32 della legge n. 326/2003, con ciò cancellando dal sistema di reimpiego di parte dei fondi provenienti dal condono e dalla stessa *ratio* dell'art. 32 qualsivoglia concreta possibilità di attuazione degli interventi di riqualificazione previsti, su un piano non certamente marginale, dalle misure di condono edilizio. Si può quindi rilevare la irragionevolezza e la scarsa attendibilità del meccanismo congegnato attraverso le varie disposizioni di cui all'art. 32 per realizzare finalità di reale e credibile intento di riqualificazione del territorio.

D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 25, 26, lett. *a*), in quanto dispongono il nuovo condono edilizio, per violazione dell'art. 117, comma 2 e 3, Cost.

Nel ricorso n. 87/2003 si è osservato che le norme sul condono edilizio intervengono in materia regionale, e che esse potrebbero volersi giustificare, da parte dello Stato, o in quanto principi fondamentali in materia di «governo del territorio», o in quanto principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» o in quanto esercizio di potestà legislativa nella materia dell'ordinamento penale.

In realtà, tuttavia, le disposizioni che prevedono il condono non possono essere considerate rientranti in alcuno dei tre titoli di intervento ipotizzati, come analiticamente illustrato nel ricorso n. 87 (v. pp. 11-16).

Tali censure sono ribadite attraverso il presente ricorso. Ne risulta confermata la lesione delle potestà legislative ed amministrativa regionale in materia urbanistica e l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impuginate.

2. — Illegittimità costituzionale degli stessi commi 1, 2, 3, 25, 26, lett. *a*), in quanto dispongono il nuovo condono edilizio, per violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza, dell'art. 97, comma primo, nonché degli art. 117 e 118 Cost.

Oltre alle ragioni di illegittimità costituzionale della normativa impugnata collegate al riparto di poteri legislativi tra lo Stato e la Regione Umbria, nel ricorso n. 87/2003 si sono riproposte tutte le ragioni di doglianza già prospettate dalle regioni con il ricorso rivolto avverso il condono attivato dalla legge n. 724 del 1994, consistenti nella violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, nella violazione dell'art. 97 (oltre che degli artt. 117 e 118 Cost.): ragioni delle quali codesta stessa Corte costituzionale ebbe ad affermare, nella sentenza

n. 416 del 1995, che — se pure non potevano in quell'occasione accogliersi — sarebbero state pienamente valide e necessariamente da accogliere nell'ipotesi «di altra reiterazione di una norma del genere, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini temporali di riferimento del commesso abusivismo edilizio».

Le norme di cui sopra violano dunque il principio di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione e di eguaglianza (come illustrato nel ricorso n. 87, pp. 17 s.), e questi vizi si traducono in una lesione delle competenze costituzionali della regione, che — a causa del condono — vede illegittimamente frustrata la propria attività legislativa ed amministrativa di governo del territorio, in quanto gli abusi compiuti possono sffiggire alle sanzioni amministrative e si incentivano abusi futuri.

3. — Illegittimità costituzionale degli stessi commi 1, 2, 3, 25, 26, lett *a*), in quanto dispongono il nuovo condono edilizio, per violazione dell'art 9 Cost. e del principio costituzionale di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati.

Va poi denunciata (ancora come illustrato nel ricorso n. 87/03) una ulteriore e più profonda violazione del principio implicito nella Costituzione di non disponibilità, da parte del legislatore ordinario (non importa se statale o regionale), dei valori costituzionalmente tutelati, in base al quale il valore dell'ordinato assetto del territorio (costituzionalmente tutelato come risulta dall'art. 9, comma 2, Cost. e dalla stessa costruzione costituzionale del governo del territorio come autonoma materia di legislazione) non può essere scambiato con valori puramente finanziari. In questi termini, il condono edilizio non è in nessun modo paragonabile ad altri condoni che pure comportino «clemenza» penale, quali i condoni fiscali, in occasione dei quali una pretesa economica viene rinunciata in vista di una diversa, e sia pure più ridotta, pretesa economica, senza compromettere altri valori costituzionali (v. più ampiamente pp. 18-21 del ricorso n. 87/03).

4. — In subordine: illegittimità del comma 26, lett *a*), in quanto subordina la sanabilità alla legge regionale per gli abusi minori in zone non vincolate, sottraendo alla decisione regionale gli abusi maggiori e gli abusi minori in zone vincolate.

Nel ricorso n. 87 (p. 21) si è censurato specificamente il comma 26, che determina la paradossale situazione per cui chi ha commesso abusi più gravi può senz'altro usufruire della possibilità del condono, mentre chi ha commesso abusi meno gravi può usufruirne se le regioni lo prevedono: il che implica chiaramente la violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza (e mediamente degli articoli 117 e 118 Cost., per la ripercussione di quei vizi sulle competenze regionali in materia di governo del territorio). È stato dunque impugnato il comma 26, lett. *a*), nella parte in cui non condiziona la sanabilità dell'illecito amministrativo all'intervento di una legge regionale che la preveda.

Tale censura viene ribadita attraverso il presente ricorso.

5. — In subordine: illegittimità del comma 25, in quanto non eccettua dal condono gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato.

Nella denegata ipotesi che le censure sopra esposte non risultassero da condividere, la regione ha poi lamentato, nel ricorso n. 87/03 (p. 22 s.), che la disciplina impugnata non abbia escluso — dall'ambito di applicazione del condono — gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato. Infatti, in casi di questo tipo, la possibilità di condono risulta ancora più irragionevole e maggiormente lesiva del principio di buon andamento dell'amministrazione: perché, quando il procedimento sanzionatorio è già iniziato, il condono non arreca alcun vantaggio al pubblico interesse, né in termini di «uscita allo scoperto» di chi ha commesso l'abuso né in termini economici, dato che spesso le sanzioni urbanistiche hanno carattere pecuniario.

Anche tale censura è ribadita attraverso il presente ricorso.

6. — In subordine: illegittimità costituzionale dei commi 3, 25, 26, lett. *a*), 28, 32, 35, lett. *a*) e *b*), 37, 38, 40 e Allegato 1, in quanto, con disciplina dettagliata ed autoapplicativa, stabiliscono le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio.

Come illustrato nel motivo n. 6 del ricorso n. 87/03, va poi osservato che, qualora, in denegata ipotesi, si ritenesse che la previsione di un nuovo condono sia, per qualunque e qui imprevedibile ragione, legittima, si dovrebbe perlomeno ammettere l'illegittimità di quelle norme di dettaglio che stabiliscono le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio, e cioè, in particolare, dei commi 28 (concernente i termini), 32 (concernente la presentazione della domanda), 35, lett. *a*) e *b*) (concernente la documentazione da allegare alla domanda), 37 (che prevede il meccanismo del silenzio-assenso), 38 (quanto meno nella parte in cui fa riferimento alla misura degli oneri concessori e alle relative modalità di versamento) e 40 (concernente i diritti e gli oneri previsti per l'istruttoria della domanda di sanatoria). Infatti, la presenza di norme di dettaglio potrebbe giustificarsi solo sulla base di una competenza statale esclusiva: ma non si vede quale titolo di competenza statale possa comprendere le norme sulle modalità, sui termini e sulle procedure relative al condono edilizio: per il resto, v. le pp. 23-26 del ricorso n. 87/03.

7. — In subordine: ulteriore illegittimità dei commi 25 e 35, in quanto consentono di «far passare» per già costruite opere in corso di costruzione o ancora da costruire. Violazione degli artt. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost.

Nel ricorso n. 87/03 si sono poi impugnati specificamente il comma 25 dell'art. 32 (che estende il condono alle opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003: dunque, solo sei mesi prima della pubblicazione del decreto-legge, mentre l'art. 39 legge n. 724/1994 si applicava alle opere ultimate un anno prima e l'art. 31 legge n. 47/1985 alle opere ultimate diciassette mesi prima) ed il comma 35, che definisce la documentazione da allegare alla domanda di condono.

Tali norme, infatti, favoriscono la possibilità che si «facciano passare» per già costruite opere in corso di costruzione o ancora da costruire, con conseguente violazione del principio di ragionevolezza e lesione delle ragioni della buona amministrazione e della tutela del territorio (e dunque degli artt. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost. v. p. 26-28).

Dunque, il comma 35 è illegittimo nella parte in cui non prevede in tutti i casi la necessità che il costruttore o il direttore dei lavori attesti, sotto la propria responsabilità anche penale, l'ultimazione dei lavori alla data prevista. Dal canto suo, il comma 25 è illegittimo nella parte in cui fissa il termine del 31 marzo 2003 anziché uno più risalente, che potrebbe essere individuato considerando quale minimo intervallo ragionevole per la condonabilità di abusi passati quello fissato a suo tempo dall'art. 31 legge n. 47/1985.

La censura in questione è ribadita con il presente ricorso.

8. — In subordine: ulteriore illegittimità del comma 37, in quanto prevede un meccanismo di silenzio-assenso. Violazione degli artt. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost.

L'art. 32, comma 37, prevede il meccanismo del silenzio-assenso in relazione alle domande di sanatoria, laddove tale istituto non è contemplato neppure dalla disciplina generale del permesso edilizio (v. art. 20 d.P.R. n. 380/2001). È del tutto irragionevole e discriminatorio assoggettare le domande di permesso che si riferiscono ad opere sicuramente abusive (perché dichiarate tali dai richiedenti) ad un regime di verifica meno severo di quello vigente per le domande di permesso che vengono dichiarate dagli interessati conformi alla disciplina urbanistica. Tale norma, inoltre, viola gli artt. 9, 97, 117 e 118 Cost. perché rende eventuale il controllo dei comuni sull'ammissibilità delle domande di condono, ledendo ulteriormente le competenze regionali in materia di governo del territorio (v. più ampiamente il ricorso n. 87/03, pp. 28-30).

9. — In subordine: ulteriore illegittimità del comma 25, in quanto prevede un limite di volume per ogni singola richiesta. Violazione degli articoli 3, 9, 97, 117 e 118 Cost.

L'art. 32, comma 25, decreto-legge n. 269/2003, come già l'art. 39 legge n. 724/1994, prevedeva, prima della conversione, che fossero sanabili le «opere abusive... relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 mc per ogni singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

Ora, dopo la conversione, esso stabilisce che sono sanabili le «opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria, a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 metri cubi». Dunque, ora la disposizione pone un limite non solo in relazione alla singola opera da sanare ma anche in relazione alla costruzione complessiva. Resta, però, l'illegittimità già denunciata con il ricorso n. 87/03, in quanto la norma in questione appare irragionevole e lesiva dei parametri indicati in epigrafe nella parte in cui non precisa che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area: è chiaro, infatti, che, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 39 legge n. 724/1994, potrebbero essere stati costruiti edifici attigui, ognuno dei quali rispettoso del limite di volume sanabile, al fine di eludere il limite stesso. Ciò arreca un ulteriore pregiudizio alle esigenze di tutela del territorio e alle relative competenze regionali.

Poiché gli emendamenti apportati al decreto-legge hanno efficacia solo per il futuro (v. art. 15, comma 5, legge n. 400/1988, che in realtà conferma il generale principio di irretroattività), si censura qui specificamente l'art. 32, comma 25, nella versione originaria (che potrebbe essere stato già applicato, qualora una domanda di condono sia stata accolta prima dell'entrata in vigore della legge di conversione), in quanto non solo non precisa che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area ma non pone neppure un limite di volume complessivo per la nuova costruzione abusiva: così risultando ancora più irragionevole della norma introdotta dalla legge n. 326/2003 e maggiormente lesivo delle esigenze di tutela del territorio e delle relative competenze regionali. Tale norma, pur se efficace solo in relazione al periodo di vigenza del decreto-legge, è stata «stabilizzata» dalla legge di conversione, che l'ha modificata solo per il futuro.

10. — In subordine: illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 25, 26, lett. a), per mancato coinvolgimento delle autonomie regionali.

Infine, nel ricorso n. 87/03 (p. 30 s.) si è censurato il fatto che, a quanto risulta, né in sede di adozione del decreto-legge né in sede di adozione del disegno di legge di conversione né nel corso dell'esame parlamentare della

legge stessa le autonomie regionali sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-regioni. Poiché, come visto, la disciplina qui impugnata riguarda materie di competenza regionale, tale mancato coinvolgimento lede il principio di leale collaborazione, espressamente sancito ora nel Titolo V della Costituzione.

In particolare, risulta violato l'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 281/1997, né si può obiettare che, nel caso di specie, la consultazione non era possibile, dato che l'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 281 disciplina espressamente i casi di urgenza: «quando il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge». Dunque, la mancata consultazione della Conferenza risulta comunque illegittima per violazione di regola attuativa del principio costituzionale di leale cooperazione (v. anche la sent. della Corte costituzionale n. 398/1998, punto 16 del Diritto).

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittima la legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 ed in particolare i commi 1, 2, 3, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38, 40 e Allegato 1, per le parti e sotto i profili illustrati nel presente ricorso, anche in collegamento con quanto esposto nel ricorso n. 87/2003.

Padova, addì 20 gennaio 2004

PROF. AVV. Giandomenico FALCON

04C0147

n. 12

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 gennaio 2004
(della Regione Friuli-Venezia Giulia)*

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata impossibilità di considerare la disciplina del condonò come norma fondamentale di riforma economico-sociale, ovvero di giustificarla nel quadro delle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «ordinamento penale» - Invasione della potestà legislativa esclusiva spettante alla Regione in materia urbanistica - Contrasto con i principi di ragionevolezza, di eguaglianza e di buon andamento amministrativo - Violazione della tutela del territorio e del principio di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati - Richiamo alla sentenza n. 416/1995 della Corte costituzionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 1, 2, 3, 25 e 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 117 e 118.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Attribuzione alle Regioni del potere di condizionare la sanabilità degli abusi minori, e non degli abusi maggiori e di quelli minori commessi in zone vincolate - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza - Incidenza sulle competenze legislative ed amministrative spettanti alla Regione in materia urbanistica.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Inapplicabilità agli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato - Mancata previsione - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione - Incidenza sulle competenze legislative ed amministrative spettanti alla Regione in materia urbanistica.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 97, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Determinazione di modalità, termini e procedure con norme di dettaglio autoapplicative - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative esclusive dello Stato - Carattere invasivo delle norme statali anche se cedevoli - Contrasto con i principi di uguaglianza e di buon andamento amministrativo - Incidenza sulle competenze legislative e amministrative spettanti alla Regione in materia urbanistica.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 3, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38 e 40, nonché Allegato I, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 97, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Mancata previsione di un termine di ultimazione più risalente, nonché della necessità che in tutti i casi l'ultimazione sia attestata sotto propria responsabilità dal costruttore o direttore dei lavori - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata possibilità che vengano condonate opere abusive in corso di costruzione o ancora da costruire - Irragionevolezza - Contrasto con i principi di buona amministrazione e di tutela del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 25 e 35, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, artt. 3, 9 e 97.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione del silenzio-assenso sulle domande di sanatoria - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata irragionevolezza - Lesione delle competenze regionali in materia urbanistica - Discriminatoria previsione di un regime meno severo per le domande relative ad opere dichiaratamente abusive, rispetto a quelle conformi alla disciplina urbanistica - Compromissione dei tempi di azione delle amministrazioni comunali.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 37, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, artt. 3, 9 e 97.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione di un limite di volume per ogni singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria - Mancata precisazione che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area - Mancata previsione, per il periodo anteriore all'entrata in vigore della legge di conversione, di un limite di volume complessivo per la nuova costruzione abusiva - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata irragionevolezza - Lesione delle esigenze di tutela del territorio e delle competenze regionali in materia.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, n. 12, e 8.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Procedimento per l'adozione e per la conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Mancata consultazione della Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 1, 2, 3, 4, 25 e 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, art. 2, commi 3 e 5.

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore* Riccardo Illy, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 3838 del 28 novembre 2003, rappresentata e difesa, come da mandato a margine del presente atto, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza della regione, piazza Colonna, n. 355;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 24 novembre 2003, n. 326, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 274 del 25 novembre 2003 - Supplemento ordinario n. 181, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, ed in particolare i commi:

1, 2, 3, 4, 25, 26, lett. a), qualora si debba intendere che con essi il legislatore statale prevede, nonostante la salvaguardia disposta dal comma 4, un nuovo condono edilizio destinato ad operare anche nella regione Friuli-Venezia Giulia;

25, in quanto non eccettua dal condono gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato;

26, lett. a), in quanto subordina la sanabilità alla legge regionale per gli abusi minori in zone non vincolate, sottraendo a questo regime gli abusi maggiori e gli abusi minori in zone vincolate;

3, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38, 40 e Allegato 1, in quanto, con disciplina dettagliata ed autoapplicativa, stabiliscono le condizioni, le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio;

25 e 35, in quanto consentono di «far passare» per già costruite opere in corso di costruzione o ancora da costruire;

37, in quanto prevede un meccanismo di silenzio-assenso;

25, in quanto prevede un limite di volume per ogni singola richiesta;

1, 2, 3, 25, 26, lett. a), per mancato coinvolgimento delle regioni, in violazione dell'art. 4, n. 12, e dell'art. 8 della legge cost. n. 1/1963, degli articoli 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, della Costituzione nonché del principio di ragionevolezza, di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati, di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni dell'art. 2 d.lgs. n. 281/1997.

F A T T O

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha già impugnato l'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003 con ricorso n. 89/2003, pendente avanti a codesta Corte. La legge 24 novembre 2003, n. 326, ha convertito il d.l. n. 269/2003, lasciando nella sostanza inalterate quasi tutte le disposizioni censurate con il ricorso n. 89/2003. La legge n. 326/03 è dunque affetta dai medesimi vizi di costituzionalità denunciati in relazione al decreto-legge.

Con legge regionale 11 dicembre 2003, n. 22, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha sancito, nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria in materia urbanistica, il Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive, stabilendo che «non è ammessa la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi previsti ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi» (art. 1, comma 1). L'art. 1, comma 2, però, fa salva l'oblazione penale degli illeciti edilizi. La regione ha dunque ipotizzato che, nonostante la clausola di salvaguardia di cui all'art. 32, comma 4, d.l. n. 269/2003, le norme sul condono siano rivolte anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia e, «al fine di salvaguardare l'identità e l'integrità del territorio regionale» (v. sempre l'art. 1, comma 1, l.r. n. 22/2003), ha adottato la legge sopra citata.

Tale legge è ancora suscettibile di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, per cui si rende necessario ribadire anche in relazione alla legge n. 326/2003 le censure fatte valere contro il d.l. n. 269/2003.

Pare opportuno non riprodurre per esteso nel presente ricorso tutte le considerazioni svolte nel ricorso n. 89/2003, ma limitarsi a sintetizzare i motivi di impugnazione, rinviando, per tutto il resto, alle argomentazioni svolte nella parte in Fatto e nella parte in Diritto del ricorso n. 89.

D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 4, 25, 26, lett. *a*), in quanto dispongono il nuovo condono edilizio, ver violazione dell'art. 4, n. 12 e dell'art. 8 della legge cost. n. 1/1963.

La Regione Friuli-Venezia Giulia dispone di potestà primaria in materia urbanistica.

Dunque, a termini dell'art. 4 dello Statuto la potestà legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia urbanistica è soggetta solo ai limiti rappresentati dalla Costituzione, dai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dagli obblighi internazionali dello Stato.

Nel ricorso n. 89/2003 si è osservato che le norme sul condono edilizio potrebbero giustificarsi o in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale, o in quanto principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» o in quanto esercizio di potestà legislativa nella materia dell'ordinamento penale. Si è anche illustrato, però, che tutte queste ipotesi sono da escludere radicalmente (v. pp. 13-16). Tali censure sono ribadite attraverso il presente ricorso. Ne risulta confermata la lesione delle potestà legislative ed amministrativa regionale in materia urbanistica.

2. — Illegittimità costituzionale degli stessi commi 1, 2, 3, 25, 26, lett. *a*), in quanto dispongono il nuovo condono edilizio, per violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza, dell'art. 97, primo comma, nonché degli articoli 117 e 118 Cost.

Oltre alle ragioni di illegittimità costituzionale della normativa impugnata collegate al riparto di poteri legislativi tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia, nel ricorso n. 89/2003 si sono riproposte tutte le ragioni di dogliana già prospettate dalle regioni con il ricorso rivolto avverso il condono attivato dalla legge n. 724 del 1994: ragioni delle quali codesta stessa Corte costituzionale ebbe ad affermare, nella sentenza n. 416 del 1995, che — se pure non potevano in quell'occasione accogliersi — sarebbero state pienamente valide e necessariamente da accogliere nell'ipotesi «di altra reiterazione di una norma del genere, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini temporali di riferimento del commesso abusivismo edilizio». Nel ricorso n. 89 si è dunque illustrato come le norme di cui sopra violino il principio di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione e di eguaglianza (pp. 17 s.) e come questi vizi si traducano in una lesione delle competenze costituzionali della regione, che — a causa del condono — vede illegittimamente frustrata la propria attività legislativa ed amministrativa di governo del territorio, in quanto gli abusi compiuti possono sfuggire alle sanzioni amministrative e si incentivano abusi futuri.

Tali censure sono ribadite attraverso il presente ricorso.

3. — Illegittimità costituzionale degli stessi commi 1, 2, 3, 25, 26, lett. *a*), in quanto dispongono il nuovo condono edilizio, per violazione dell'art. 9 Cost. e del principio costituzionale di indisponibilità del valore costituzionalmente tutelati.

Nel ricorso n. 89/2003 si è poi denunciata una ulteriore e più profonda violazione del principio implicito nella Costituzione di non disponibilità, da parte del legislatore ordinario (non importa se statale o regionale), dei valori costituzionalmente tutelati, osservando che il valore dell'ordinato assetto del territorio (costituzionalmente tutelato come risulta dall'art. 9, 2° comma, Cost. e dalla stessa costruzione costituzionale del governo del territorio come autonoma materia di legislazione) non può essere scambiato con valori puramente finanziari, e che il condono edilizio non è in nessun modo paragonabile ad altri condoni che pure comportino «clemenza» penale, quali i condoni fiscali, in occasione dei quali una pretesa economica viene rinunciata in vista di una diversa, e sia pure più ridotta, pretesa economica: v. pp. 18-21 del ricorso n. 89/03.

Tali censure sono ribadite attraverso il presente ricorso.

4. — In subordine: illegittimità del comma 26, lett. *a*), in quanto subordina la sanabilità alla legge regionale per gli abusi minori in zone non vincolate, sottraendo alla decisione regionale gli abusi maggiori e gli abusi minori in zone vincolate.

Nel ricorso n. 89 (p. 21) si è censurato specificamente il comma 26, che determina la paradossale situazione per cui chi ha commesso abusi più gravi può senz'altro usufruire della possibilità del condono, mentre chi ha commesso abusi meno gravi può usufruirne se le regioni lo prevedono: il che implica chiaramente la violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza (e mediamente dell'art. 4, n. 12, e dell'art. 8 della legge cost. n. 1/1963, per la ripercussione di quei vizi sulle competenze regionali in materia di governo del territorio). È stato dunque impugnato il comma 26, lett. *a*) nella parte in cui non condiziona la sanabilità dell'illecito amministrativo all'intervento di una legge regionale che la preveda.

Tale censura viene ribadita attraverso il presente ricorso.

5. — In subordine: illegittimità del comma 25, in quanto non eccettua dal condono gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato.

Nella denegata ipotesi che le censure sopra esposte non risultassero da condividere, la regione ha poi lamentato, nel ricorso n. 89/2003 (p. 22 s.), che la disciplina impugnata non abbia escluso — dall'ambito di applicazione del condono — gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato. Infatti, in casi di questo tipo, la possibilità di condono risulta ancora più irragionevole e maggiormente lesiva del principio di buon andamento dell'amministrazione: perché, quando il procedimento sanzionatorio è già iniziato, il condono non arreca alcun vantaggio al pubblico interesse, né in termini di «uscita allo scoperto» di chi ha commesso l'abuso né in termini economici, dato che spesso le sanzioni urbanistiche hanno carattere pecuniario.

Anche tale censura è ribadita attraverso il presente ricorso.

6. — In subordine: illegittimità costituzionale dei commi 3, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38, 40 e Allegato 1, in quanto, con disciplina dettagliata ed autoapplicativa, stabiliscono le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio.

Come illustrato nel motivo n. 6 del ricorso n. 89/2003, va poi osservato che, qualora, in denegata ipotesi, si ritenesse che la previsione di un nuovo condono sia, per qualunque e qui imprevedibile ragione, legittima, si dovrebbe perlomeno ammettere l'illegittimità di quelle norme di dettaglio che stabiliscono le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio, e cioè, in particolare, dei commi 28 (concernente i termini), 32 (concernente la presentazione della domanda), 35, lett. a) e b) (concernente la documentazione da allegare alla domanda), 37 (che prevede il meccanismo del silenzio-assenso), 38 (quanto meno nella parte in cui fa riferimento alla misura degli oneri concessori e alle relative modalità di versamento) e 40 (concernente i diritti e gli oneri previsti per l'istruttoria della domanda di sanatoria). Infatti, la presenza di norme di dettaglio potrebbe giustificarsi solo sulla base di una competenza statale esclusiva: ma non si vede quale titolo di competenza statale possa comprendere le norme sulle modalità, sui termini e sulle procedure relative al condono edilizio: per il resto, v. le pp. 23-25 del ricorso n. 89/2003.

7. — In subordine: ulteriore illegittimità dei commi 25 e 35, in quanto consentono di «far passare» per già costruite opere in corso di costruzione o ancora da costruire. Violazione degli articoli 3, 9 e 97 Cost. e degli artt. 4 e 8 St. FVG.

Nel ricorso n. 89/2003 si sono poi impugnati specificamente il comma 25 dell'art. 32 (che estende il condono alle opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003: dunque, solo sei mesi prima della pubblicazione del decreto-legge, mentre l'art. 39 legge n. 724/1994 si applicava alle opere ultimate un anno prima e l'art. 31 legge n. 47/1985 alle opere ultimate diciassette mesi prima) ed il comma 35, che definisce la documentazione da allegare alla domanda di condono.

Tali norme, infatti, favoriscono la possibilità che si «facciano passare» per già costruite opere in corso di costruzione o ancora da costruire, con conseguente violazione del principio di ragionevolezza e lesione delle ragioni della buona amministrazione e della tutela del territorio (e dunque degli articoli 3, 9 e 97 Cost. e degli artt. 4 e 8 St. FVG): v. p. 26-28.

Dunque, il comma 35 è illegittimo nella parte in cui non prevede in tutti i casi la necessità che il costruttore o il direttore dei lavori attestati, sotto la propria responsabilità anche penale, l'ultimazione dei lavori alla data prevista. Dal canto suo, il comma 25 è illegittimo nella parte in cui fissa il termine del 31 marzo 2003 anziché uno più risalente, che potrebbe essere individuato considerando quale minimo intervallo ragionevole per la condonabilità di abusi passati quello fissato a suo tempo dall'art. 31 legge n. 47/1985.

La censura in questione è ribadita con il presente ricorso.

8. — In subordine, ulteriore illegittimità del comma 37, in quanto prevede un meccanismo di silenzio-assenso. Violazione degli articoli 3, 9 e 97 Cost. e degli articoli 4 e 8 St. FVG.

L'art. 32, comma 37, prevede il meccanismo del silenzio-assenso in relazione alle domande di sanatoria, laddove tale istituto non è contemplato neppure dalla disciplina generale del permesso edilizio (v. art. 20 d.P.R. n. 380/2001). È del tutto irragionevole e discriminatorio assoggettare le domande di permesso che si riferiscono ad opere sicuramente abusive (perché dichiarate tali dai richiedenti) ad un regime di verifica meno severo di quello vigente per le domande di permesso che vengono dichiarate dagli interessati conformi alla disciplina urbanistica. Tale norma, inoltre, viola gli artt. 9 e 97 e gli artt. 4 e 8 St. FVG, perché rende eventuale il controllo dei comuni sull'ammissibilità delle domande di condono, ledendo ulteriormente le competenze regionali in materia di governo del territorio. Per il resto v. il ricorso n. 89/2003, p. 28 s.

9. — In subordine: ulteriore illegittimità del comma 25, in quanto prevede un limite di volume per ogni singola richiesta. Violazione degli articoli 3, 9, 97, 117 e 118 Cost.

L'art. 32, comma 25, d.l. n. 269/2003, come già l'art. 39 legge n. 724/1994, prevedeva, prima della conversione, che fossero sanabili le «opere abusive ... relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 mc per ogni singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria.».

Ora, dopo la conversione, esso stabilisce che sono sanabili le «opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria, a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 metri cubi.».

Dunque, ora la disposizione pone un limite non solo in relazione alla singola opera da sanare ma anche in relazione alla costruzione complessiva. Resta, però, l'illegittimità già denunciata con il ricorso n. 89/03, in quanto la norma in questione appare irragionevole e lesiva dei parametri indicati in epigrafe nella parte in cui non precisa che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area: è chiaro, infatti, che, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 39 legge n. 724/1994, potrebbero essere stati costruiti edifici attigui, ognuno dei quali rispettoso del limite di volume sanabile, al fine di eludere il limite stesso. Ciò arreca un ulteriore pregiudizio alle esigenze di tutela del territorio e alle relative competenze regionali.

Poiché gli emendamenti apportati al decreto-legge hanno efficacia solo per il futuro (v. art. 15, comma 5, legge n. 400/1988, che in realtà conferma il generale principio di irretroattività), si censura qui specificamente l'art. 32, comma 25, nella versione originaria (che potrebbe essere stato già applicato, qualora una domanda di condono sia stata accolta prima dell'entrata in vigore della legge di conversione), in quanto non solo non precisa che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area ma non pone neppure un limite di volume complessivo per la nuova costruzione abusiva: così risultando ancora più irragionevole della norma introdotta dalla legge n. 326/03 e maggiormente lesivo delle esigenze di tutela del territorio e delle relative competenze regionali. Tale norma, pur se efficace solo in relazione al periodo di vigenza del decreto-legge, è stata «stabilizzata» dalla legge di conversione, che l'ha modificata solo per il futuro.

10. — In subordine: illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 4, 25, 26, lett. a) per mancato coinvolgimento, delle autonomie regionali.

Infine, nel ricorso n. 89/2003 (p. 29 s.) si è censurato il fatto che, a quanto risulta, né in sede di adozione del decreto-legge né in sede di adozione del disegno di legge di conversione né nel corso dell'esame parlamentare della legge stessa le autonomie regionali sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-regioni. Poiché, come visto, la disciplina qui impugnata riguarda materie di competenza regionale, tale mancato coinvolgimento lede il principio di leale collaborazione, espressamente sancito ora nel Titolo V della Costituzione.

In particolare, risulta violato l'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 281/1997, né si può obiettare che, nel caso di specie, la consultazione non era possibile, dato che l'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 281 disciplina espressamente i casi di urgenza: «quando il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge». Dunque, la mancata consultazione della Conferenza risulta comunque illegittima per violazione di regola attuativa del principio costituzionale di leale cooperazione (v. anche la sent. della Corte costituzionale n. 398/1998, punto 16 del Diritto).

P. Q. M.

Chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittima la legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 ed in particolare i commi 1, 2, 3, 4, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38, 40 e Allegato 1, per le parti e sotto i profili illustrati nel presente ricorso, anche in collegamento con quanto esposto nel ricorso n. 89/2003.

Padova, addì 16 gennaio 2004

PROF. AVV. Giandomenico FALCON

04C0148

N. 13

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 gennaio 2004
(della Regione Emilia-Romagna)

Previdenza e assistenza sociale - Interventi a sostegno della famiglia - Concessione di un assegno di mille euro per ogni secondo figlio nato o adottato fra il dicembre 2003 e il dicembre 2004, nonché incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali - Ricorso della Regione Emilia Romagna - Denunciata invasione della competenza regionale in materia di «servizi sociali» - Irragionevole esclusione del beneficio per le famiglie di cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia - Esorbitanza dal potere statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - Mancato coinvolgimento delle Regioni nella programmazione degli interventi - Contrasto con il principio di sussidiarietà e con la legge quadro sui servizi sociali - Incompatibilità con il sistema di finanziamento delle autonomie regionali e locali delineato dalla riforma costituzionale - Richiamo alle sentenze nn. 370/2003 e 16/2004 della Corte costituzionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 21 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, [97,] 117 e 119.

Demanio e patrimonio dello Stato - Concessioni d'uso del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative - Canoni annui - Previsto incremento del trecento per cento dal 1° gennaio 2004, salva diversa determinazione interministeriale (tale da assicurare maggiori entrate non inferiori a 140 milioni di euro) da adottarsi entro il 30 giugno 2004 - Ricorso della Regione Emilia Romagna - Denunciata lesione delle attribuzioni regionali in materia di turismo - Contrasto con il principio di leale collaborazione (per mancata previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni) - Violazione dei principi di eguaglianza e di certezza del diritto, nonché del generale canone di ragionevolezza (per la scarsa coerenza e chiarezza della normativa censurata).

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte con modificazioni l'art. 32, commi 21 e 22 (quest'ultimo nel testo sostituito dall'art. 2, comma 53, della legge finanziaria 24 dicembre 2003, n. 350), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3 e 117.

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata impossibilità di giustificare la normativa statale nel quadro delle materie «governo del territorio» e «coordinamento della finanza pubblica» - Inidoneità del condonò, per il suo carattere eccezionale, a configurarsi come principio fondamentale di tali materie - Esorbitanza dalla potestà statale esclusiva in materia di «ordinamento penale» - Invasione di potestà legislative regionali - Contrasto con i principi di ragionevolezza, di eguaglianza e di buon andamento amministrativo - Violazione della tutela del territorio e del principio di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati - Richiamo alla sentenza n. 416/1995 della Corte costituzionale.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 1, 2, 3, 25 e 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Attribuzione alle Regioni del potere di condizionare la sanabilità degli abusi minori, e non degli abusi maggiori e di quelli minori commessi in zone vincolate - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza - Incidenza sulle competenze regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 26, lett. a) del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Inapplicabilità agli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato - Mancata previsione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione - Incidenza sulle competenze regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Determinazione di modalità, termini e procedure con norme di dettaglio autoapplicative - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative esclusive dello Stato - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione - Incidenza sulle competenze regionali legislative e amministrative in materia di governo del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 3, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38 e 40, nonché Allegato I, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 9, 97, primo comma, 114, primo comma, 117, commi secondo e terzo, e 118, primo comma.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Mancata previsione di un termine di ultimazione più risalente, nonché della necessità che in tutti i casi l'ultimazione sia attestata sotto propria responsabilità dal costruttore o direttore dei lavori - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata possibilità che vengano condonate opere abusive in corso di costruzione o ancora da costruire - Irragionevolezza - Contrasto con i principi di buona amministrazione e di tutela del territorio.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 25 e 35, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione del silenzio-assenso sulle domande di sanatoria - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata irragionevolezza - Lesione delle competenze regionali in materia di governo del territorio - Discriminatoria previsione di un regime meno severo per le domande relative ad opere dichiaratamente abusive, rispetto a quelle conformi alla disciplina urbanistica - Compromissione dei tempi di azione delle amministrazioni comunali.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 37, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione di un limite di volume per ogni singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria - Mancata precisazione che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area - Mancata previsione, per il periodo anteriore all'entrata in vigore della legge di conversione, di un limite di volume complessivo per la nuova costruzione abusiva - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata irragionevolezza - Lesione delle esigenze di tutela del territorio e delle relative competenze regionali.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, comma 25, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97, 117 e 118.

In subordine: Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Condono per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Procedimento per l'adozione e per la conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Mancata consultazione della Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, l'art. 32, commi 1, 2, 3, 25 e 26, lett. a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, art. 2, commi 3 e 5.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, sig. Vasco Errani, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 64 del 19 gennaio 2004 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a rogito del notaio dott. Federico Stame di Bologna, rep. n. 47915 del 19 gennaio 2004 (doc. 2), dal prof. avv. Giandomenico Falcon del foro di Padova, dal prof. avv. Franco Mastragostino del foro di Bologna e dall'avv. Luigi Manzi del foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri n. 5;

Contro Presidente del Consiglio di ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 24 novembre 2003, n. 326, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 274 del 25 novembre 2003 - supplemento ordinario n. 181, nella parte in cui converte, con modificazioni, i seguenti articoli:

art. 21 (Assegno per ogni secondo figlio e incremento del fondo nazionale per le politiche sociali) per violazione degli artt. 3, 97, 117, 119 Cost.;

art. 32, comma 21 e comma 22 (inerenti all'incremento dei canoni demaniali), quest'ultimo nel testo sostituito dall'art. 2, comma 53 della legge finanziaria 24 dicembre 2003, n. 350, per violazione degli artt. 3 e 117 Cost. del principio di leale collaborazione e del canone di ragionevolezza;

art. 32 ed in particolare i commi: 1, 2, 3, 25 e 26, lett. a), in quanto prevedono un nuovo condono edilizio; 25 in quanto non eccettua dal condono gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato; 26, lett. a), in quanto subordina la sanabilità alla legge regionale per gli abusi minori in zone non vincolate, sottraendo a questo regime gli abusi maggiori e gli abusi minori in zone vincolate; 3, 25 26, lett. a), 28, 32, 35 lett. a) e b), 37, 38 e 40 e allegato 1, in quanto, con disciplina dettagliata e autoapplicativa, stabiliscono le condizioni, le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio; 25 e 35, in quanto consentono di «far passare» per già costruite opere in corso di costruzione o ancora da costruire; 37, in quanto prevede un meccanismo di silenzio-assenso; 25, in quanto prevede un limite di volume per ogni singola richiesta; 1, 2, 3, 25, 26 lett. a) per mancato coinvolgimento delle regioni,

per violazione degli articoli 3, primo comma, 5, 9, 97 primo comma, 114 primo comma, 117 secondo comma, 117 terzo comma, 118 primo comma Cost. nonché del principio di ragionevolezza, di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati e del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni.

F A T T O

Con la legge 24 novembre 2003, n. 326 pubblicata nel supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* 25 novembre 2003, n. 274, è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, con il quale lo Stato ha assunto misure «urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», che, al di là del merito e della opportunità e giustificazione della manovra, contengono alcune disposizioni sicuramente lesive delle competenze regionali.

Le più eclatanti, per ambito e portata di intervento, sono quelle che riguardano la previsione di un nuovo condono edilizio, che la Regione Emilia-Romagna ha già impugnato, con ricorso avverso l'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003, che risulta pendente avanti a codesta Corte con il n. 83/2003. Poiché la legge n. 326/2003 ha convertito il d.l. lasciando nella sostanza inalterate quasi tutte le disposizioni censurate con il ricorso n. 83/2003, è evidente che la legge sopracitata è affetta dai medesimi vizi di costituzionalità denunciati in relazione al decreto-legge.

Sussistono, inoltre, profili di illegittimità costituzionale in relazione ad altre disposizioni della legge n. 326/2003, come evidenziate in epigrafe, che vengono impuginate per la prima volta in questa sede.

D I R I T T O

I

Per comodità di esposizione conviene prendere avvio dai motivi di impugnazione che si formulano per la prima volta avverso le disposizioni della legge n. 326/2003.

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge n. 326/2001 (Assegno per ogni secondo figlio e incremento del fondo nazionale per le politiche sociali) per violazione degli artt. 3, 117 e 119 Cost.

Per ogni figlio, secondo od ulteriore, nato fra il 1° dicembre 2003 e fino al 31 dicembre 2004, o adottato, la disposizione in questione dispone che è concesso un'assegno pari a 1000 euro. Per tali finalità è istituita una speciale gestione presso l'INPS, fino a 308 milioni di euro. L'assegno è concesso dai comuni che, previa informazione agli interessati, provvedono a far certificare il possesso dei requisiti all'atto di iscrizione all'anagrafe dei nuovi nati. L'assegno è comunque erogato dall'INPS, sulla base dei dati forniti dai comuni medesimi, secondo modalità da definire con uno o più «decreti di natura non regolamentare» del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il comma 6 prevede, inoltre, che «per il finanziamento delle politiche in favore delle famiglie il Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, a successive modificazioni, è incrementato di 232 milioni di euro per l'anno 2004».

Il comma 7 dispone che per «le finalità del presente articolo è autorizzata la spesa di 287 milioni di euro per l'anno 2003 e di 253 milioni di euro per l'anno 2004. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.». Questa disposizione verrà poi integrata da una norma ulteriore (che sarà oggetto di impugnazione separata da parte della Regione Emilia-Romagna) contenuta nel comma 116 dell'art. 3 della legge 27 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004), che specifica gli interventi per i quali tale Fondo può essere utilizzato nel 2004 (politiche per la famiglia e in particolare per anziani e disabili; abbattimento delle barriere architettoniche; servizi per l'integrazione scolastica degli alunni portatori di handicap; servizi per la prima infanzia e scuole dell'infanzia, per i quali il comma 117 indica anche le procedure da seguire) e il relativo riparto delle risorse.

Non vi è dubbio che gli interventi previsti dalle disposizioni citate rientrano nella materia «servizi sociali», di sicura spettanza della regione. Si tratta, infatti, di misure che attengono alla programmazione dell'assistenza alla famiglia e sono, quindi, coesenziali alla politica sociale. Con le disposizioni impugnate, lo Stato non solo decide unilateralmente in quale direzione svolgere l'intervento pubblico in materia di sostegno della famiglia, ma istituisce, incrementa e disciplina un Fondo apposito del quale poi continua liberamente a disporre selezionando le linee di impiego e la relativa quantificazione della spesa.

Non occorre entrare in valutazioni di merito di questi interventi, benché in essi appaiano quantomeno contestabili sia l'esclusione dalle provvidenze delle famiglie di cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia (esclusione contraria a quei «diritti di cittadinanza posti tra i «Principi generali del sistema integrato di interventi e servizi sociali» dall'art. 1, e ribaditi dall'art. 2, comma 1, della legge 8 novembre 2000, n. 328 — legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), sia l'attribuzione indistinta dell'assegno, in cui non si tengono in alcun conto le condizioni sociali ed economiche dei beneficiari, con la conseguenza che viene a mancare un elemento di equità e di giustizia sociale (in violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. e chiaramente specificato dall'art. 2, comma 3, della legge quadro).

Queste considerazioni costituiscono già di per sé autonome censure di costituzionalità e si affiancano a quelle che dal punto di vista della lesione delle competenze della ricorrente regione — sono le fondamentali censure di violazione degli artt. 117 e 119 Cost.

La violazione dell'art. 117 Cost. è resa evidente dal fatto che gli interventi di sostegno della famiglia, come pure gli altri interventi sostenuti dal Fondo nazionale per le politiche sociali, così come articolati e specificati dalla citata norma della legge finanziaria 2004, rientrano tutti nella materia «servizi sociali». Già il capo II del titolo IV del decreto leg. n. 112/1998, del resto, aveva definito con estensione la materia, come comprensiva di «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia» (art. 128, comma 2, richiamato dall'art. 1, comma 2, della citata legge quadro). È vero che la recente giurisprudenza di codesta Corte ha spesso richiamato l'attenzione sulla necessità di tenere in considerazione gli altri interessi che possono convergere nella disciplina di una materia e attrarne la competenza ad un livello diverso, anche in nome del principio di sussidiarietà e di adeguatezza, ma è altresì vero che per l'erogazione di provvidenze a favore delle famiglie (quanto per gli altri interventi previsti a carico del Fondo nazionale) non sembrano in alcun modo invocabili interessi (come quelli in materia previdenziale, i profili professionali o l'assistenza temporanea ai profughi, per esempio) che giustifichino l'intervento unilaterale dello Stato. Lo comprova il fatto che già il conferimento disposto dal d.lgs. n. 112/1998 prevedeva espressamente (art. 132, lett. *d*) i servizi sociali diretti alla famiglia come oggetto specifico di competenza legislativa delle regioni, cui era fatto obbligo di conferire le relative funzioni amministrative ai comuni e agli altri enti locali.

D'altra parte, non appare in alcun modo invocabile la potestà che lo Stato può esercitare in via esclusiva per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lettera *m*). Tale potestà consente allo Stato di emanare le «norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sent. n. 282/2002), attribuendogli «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sent. n. 88/2003). Viceversa, risulta con tutta evidenza che la normativa impugnata non determina affatto i livelli delle prestazioni che devono essere garantite uniformemente dalle regioni e dagli enti locali. Ci si trova in questo caso in situazione analoga a quella decisa da codesta Corte con la sent. n. 370/2003, a proposito dell'art. 70 della legge finanziaria 2002; come in quel

caso (che riguardava finanziamenti per gli asili nido), anche la disposizione ora impugnata «non ha affatto le caratteristiche sostanziali e formali che potrebbero farlo annoverare fra gli atti espressivi di questo potere di predeterminazione normativa dei livelli essenziali, e per di più non vi sono «titoli» diversi in nome dei quali lo Stato possa attrarre a sé la disciplina, delegando i comuni ad attività di tipo istruttorio e pretermettendo totalmente le regioni.

Nella norma impugnata viene persino esclusa qualsiasi procedura di coinvolgimento delle regioni nella programmazione degli interventi, come sarebbe viceversa d'obbligo, per consolidata opinione espressa da codesta Corte, quando lo Stato intervenisse in materie di competenza regionale in nome della tutela delle «esigenze unitarie» (cfr. sentt. 88/2003, 303/2003, 6/2004), o quando ci si trovasse di fronte a competenze necessariamente e inestricabilmente connesse (sentt. 422/2002, 308/2003), ipotesi che però nel presente caso non ricorrono affatto. Oltretutto, dalla concezione «centralistica» degli intereventi a favore delle famiglie discende anche una grave distorsione: proprio la circostanza che siano i comuni a condurre l'istruttoria — la quale prende avvio solo se previamente siano stati informati gli interessati e previo accertamento del possesso dei requisiti, come risultanti da dichiarazioni dell'interessato all'anagrafe — fa emergere un problema di diversificazione della concreta applicazione della misura a seconda dell'efficienza e organizzazione che il singolo ente locale sarà in grado di assicurare e non in ragione dello stato di bisogno delle famiglie e delle condizioni di denatalità che si verificano nelle specifiche realtà locali.

Una programmazione degli interventi fondata sulle competenze delle Regioni (le quali, come stabiliva — prima della riforma costituzionale del titolo V — l'art. 4, comma 3, della legge quadro, «provvedono alla ripartizione dei finanziamenti assegnati dallo Stato per obiettivi ed interventi di settore, nonché in forma sussidiaria, a cofinanziare interventi e servizi sociali derivanti dai provvedimenti regionali di trasferimento agli enti locali delle materie individuate dal citato art. 132») e delle autonomie locali (a cui, infatti, già l'art. 131, comma 2, del d.lgs. n. 112/1998 attribuiva il compito di erogare i servizi e le prestazioni sociali progettandoli in modo coordinato «in rete») avrebbe assicurato, oltre ad un maggiore rispetto delle disposizioni costituzionali, la chiarezza e ragionevolezza dell'intervento e con ciò, in sostanza, l'equità nella distribuzione del premio.

Al contrario, le disposizioni impugnate, nel prevedere interventi di questo tipo decisi dal centro, operano non in attuazione del principio di sussidiarietà, ma contro di esso, non in nome, ma contro i principi costituzionali di eguaglianza e di solidarietà sociale con i soggetti in stato di bisogno, non in nome, ma contro i principi di «programmazione degli interventi e delle risorse, dell'operatività per progetti, della verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto di genere» (art. 3, comma 1, della legge quadro). La norma impugnata costituisce, inoltre, una macroscopica violazione dell'art. 119 Cost. Come la Corte ha avuto modo di sottolineare nella già richiamata sent. 370/2003, «nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di regioni ed enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione». Il meccanismo di finanziamento delineato dalla norma censurata, che già non sarebbe stato coerente con il precedente assetto legislativo (infatti l'art. 129, lett. e) del d.lgs. n. 112/1998 e l'art. 9, comma 1, lett. f) della legge quadro prevedevano che lo Stato ripartisse il Fondo tra le regioni, e non che ne disponesse direttamente), non è più utilizzabile a seguito dei rilevanti mutamenti introdotti dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della seconda parte della Costituzione). «Il nuovo art. 119 della Costituzione — afferma la sent. n. 370 — prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere «integralmente» finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del «fondo perequativo senza vincoli di destinazione», di cui al terzo comma. Gli altri possibili finanziamenti da parte dello Stato, previsti dal quinto comma, sono costituiti solo da risorse eventuali ed aggiuntive «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni ed erogati in favore «di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni».

Dal momento che l'attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli interventi a favore della famiglia rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle regioni e degli enti locali, non si può che concludere che «è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce» (ancora sent. n. 370/2003).

Ne risulta perciò l'illegittimità non solo del singolo atto di disposizione del Fondo, come quello contenuto nell'articolo impugnato, ma della stessa previsione di un Fondo nazionale per le politiche sociali, che non appare

più compatibile con il novellato art. 119 Cost. Nè può essere invocata la perdurante inattuazione dell'art. 119: a parte che «la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali» (sent. n. 370/2003), codesta Corte ha sottolineato che «fin d'ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali» (sent. n. 16/2004). Da questi canoni l'impugnato art. 21 si discosta con irrimediabile evidenza.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art 32, commi 21 e 22, per violazione degli artt. 3 e 117 Cost. e del principio di leale collaborazione, nonché del canone di ragionevolezza. I commi sopra citati concernono l'aumento dei canoni per le concessioni d'uso del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative, di cui viene tout court disposto l'incremento del trecento per cento.

La successiva legge finanziaria ha modificato il comma 22 stabilendo che l'aumento è fissato con un decreto interministeriale, da emanarsi entro il 30 giugno 2004, al quale è fissato, come unico parametro o indirizzo, l'obiettivo finanziario di assicurare «maggiori entrate non inferiori a 140 milioni di euro a decorrere dal 1° gennaio 2004»: decorso il termine per l'emanazione di tale decreto, scatta automaticamente e retroattivamente la quadruplicazione del canone.

Come è noto, tutte le funzioni amministrative inerenti allo sfruttamento per finalità turistico-ricreative del demanio marittimo sono state conferite alle regioni a far tempo dal d.lgs. n. 112/1998. In precedenza erano state delegate alle regioni già dall'art. 59 del d.P.R. n. 616/1977, in considerazione della stretta attinenza dell'esercizio delle funzioni concessorie con la materia turismo e attività ricreative. In effetti, in molte regioni, e segnatamente nell'Emilia-Romagna, il demanio marittimo rappresenta un fattore di enorme importanza per la politica e l'economia del turismo.

Con la presente impugnazione la regione non contesta il diritto dominicale dello Stato di fissare un canone per l'utilizzo dei suoi beni demaniali. Essa contesta invece la legittimità costituzionale della misura, del metodo e della forma con cui l'aumento è stato deciso, in quanto tale illegittimità costituzione comporta una lesione delle competenze regionali nella materia del turismo.

Quanto alla misura, non può non essere rilevato che la quadruplicazione del canone è contemporaneamente: un intervento dagli effetti assai gravi per la totalità delle imprese balneari; una misura discriminatoria rispetto agli altri canoni; non fondata su specifiche considerazioni di fatto e sul livello dei precedenti canoni.

Va rilevato che i canoni erano stati fissati con il d.m n. 342 del 1998, per cui, dato l'andamento contenuto dell'inflazione, non rappresentavano certo evidenti anacronismi rispetto alla attuale realtà economico-finanziaria tanto più che l'art. 4 del decreto-legge n. 400/1993 prevede che «i canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime sono aggiornati annualmente, con decreto del Ministro della marina mercantile, sulla base della media degli indici determinati dall'ISTAT». È singolare che proprio su questa unica categoria di canoni si sia perciò concentrata la rapace attenzione del Tesoro, trascurando ben altri e più lucrosi settori in cui i beni pubblici sono sfruttati per produrre reddito a favore degli operatori privati; per lo stesso sfruttamento del demanio marittimo il provvedimento crea un'ingiustificata discriminazione tra gli imprenditori turistici e le altre categorie di imprenditori che usano il demanio per finalità non turistiche.

Come detto, non si contesta il potere del Governo di valutare per quali categorie di beni pubblici sia conveniente e in che misura elevare i canoni dell'utilizzazione privata; ma è evidente che queste valutazioni non possono prescindere dal rispetto dei consueti criteri di ragionevolezza, congruità e giustizia. Va, infatti, considerato anche che l'art. 1, comma 2, del citato decreto-legge n. 400/1993 fissa in sei anni la durata delle concessioni, indipendentemente dalla natura o dal tipo degli impianti previsti per lo svolgimento delle attività; alla scadenza le concessioni si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza. La *ratio* di queste disposizioni, di evidente *favor* per gli operatori turistici, è di incentivare gli investimenti nelle aree demaniali a vocazione turistica dando la sicurezza di continuità agli imprenditori di settore.

I vizi di legittimità così denunciati incidono direttamente sugli interessi della regione e ne compromettono le attribuzioni in materia turistica. La forte incidenza del fattore fiscale sulla operatività delle imprese turistiche, infatti, compromette l'azione promozionale, di programmazione e di sviluppo che la Regione Emilia-Romagna ha esercitato in un settore fondamentale per il suo sviluppo economico. Inoltre, un aumento così esorbitante del canone di concessione comprime le risorse degli imprenditori turistici impedendo loro di intraprendere gli investi-

menti necessari per restare competitivi in un settore che è ormai diventato altamente concorrenziale, e gravemente riduce la possibilità per essi di proseguire in quelle opere e iniziative che tradizionalmente sono state dirette ad interessi pubblici quali la sicurezza degli utenti, la tutela ambientale, ecc.

Inoltre, per la stessa regione, di conseguenza, diventa impossibile qualsiasi aggiornamento dei propri diritti di imposta, attualmente prevista e disciplinata dalla legge regionale 31 maggio 2002, n. 9, attraverso i quali è stato possibile finanziare l'esercizio delle funzioni amministrative (di rilascio, rinnovo, modifica delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreative, di quelle inerenti ai porti di interesse regionale e sub-regionale ed inerenti ad esercizio del commercio su aree demaniali) in larga parte delegate agli enti locali. Risultò evidente la sproporzione tra i diritti derivanti dalla mera e passiva proprietà dei beni demaniali e i diritti derivanti dall'attivo esercizio di importanti funzioni amministrative, legate allo sviluppo economico, alla sicurezza, alla tutela ambientale.

Quanto al metodo, va rilevato che il d.l. n. 400/1993, così come convertito dalla legge n. 494/1993, aveva correttamente considerato lo stretto legame che deve sussistere fra la determinazione dei diritti spettanti al proprietario e gli interessi dei soggetti chiamati ad amministrare tali beni a fini turistici e a disciplinare la materia: infatti, veniva prevista dall'art. 3 del decreto-legge che «i canoni annui per concessioni con finalità turistico-ricreative di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi acquei per i quali si applicano le disposizioni relative alle utilizzazioni del demanio marittimo sono determinati, a decorrere dal 1° gennaio 1994, con decreto del Ministro della marina mercantile, emanato sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». Di questo indispensabile passaggio procedurale si è invece persa la traccia sia nei commi 21 e 22 del decreto-legge impugnato, sia nel comma 53 dell'art. 2 della legge finanziaria, nonostante fosse stato esplicito l'invito formulato alla Camera dei deputati nel corso dell'approvazione della legge di conversione (si veda l'o.d.g. presentato dall'on. La Malfa il 19 novembre 2003).

La deliberata esclusione del parere della Conferenza Stato-Regione si riverbera perciò nella violazione del principio di leale collaborazione che, come la costante giurisprudenza di questa Corte ha sottolineato, rappresenta l'ineliminabile onere procedurale che deve essere assolto da tutti i provvedimenti che incidono su «materie» in cui gli interessi dello Stato convergono e devono armonizzarsi con quelli delle Regioni.

Quanto alla forma, infine, la scarsa coerenza tra i commi 21 e 22 dell'articolo impugnato è stata ulteriormente aggravata dalla riforma introdotta dalla successiva legge finanziaria. Persino nei lavori parlamentari (si veda ancora l'o.d.g. La Malfa) non risultava affatto chiara la portata dei due commi, sembrando addirittura possibile un'interpretazione per cui essi prevedessero due provvedimenti diversi, il comma 21, ma non il 22, riguardando le concessioni a finalità turistico-ricreative. Ogni invito delle Camere a riconsiderare la questione e a chiarire il testo legislativo (si veda l'o.d.g. 9/4447/96 proposto dall'on. Cazzaro, approvato dalla Camera dei deputati e accettato dal Governo) è stato disatteso dato che la modifica introdotta dalla legge finanziaria non chiarisce affatto i rapporti tra i due commi, né introduce il doveroso obbligo delle autorità ministeriali di sottoporre il provvedimento al previo parere della Conferenza Stato-regioni.

Per tutti gli enunciati profili le disposizioni impugnate risultano lesive delle attribuzioni regionali garantite dall'art. 117 Cost., del principio di leale collaborazione, del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., del principio di certezza del diritto e del generale canone di ragionevolezza delle leggi.

Si ripropongono, ora, i motivi di impugnazione riguardanti il *corpus* di disposizioni inerenti al condono edilizio, contenuti nel ricorso n. 83/2003 promosso avverso il decreto-legge n. 269/2003, di cui si reputa opportuno riprodurre integralmente (in carattere corsivo) le argomentazioni già espresse, in quanto mantengono tutta la loro validità anche in relazione alla legge di conversione del decreto-legge. Alcune brevi integrazioni, relative a norme introdotte dopo il decreto-legge, sono evidenziate dal carattere tondo.

F A T T O

Lo «storico» condono edilizio fu infrodotto dalla legge n. 47 del 1985, come evento assolutamente eccezionale e correlato a rilevanti innovazioni nella disciplina edilizia. A distanza di nove anni la legge n. 724 del 1994 riaprì i termini del condono. Ed ora, a distanza ancora di nove anni, l'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 prevede un nuovo condono, riprendendo con modifiche le regole sostanziali e procedurali del 1985 e del 1994. L'art. 32 del decreto-legge, che contiene la normativa qui impugnata è intitolato Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti e delle occupazioni di aree demaniali. Il comma 1 dichiara la finalità di «pervenire alla regolarizzazione del settore». Il comma 2 dichiara altresì che «la normativa è disposta nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia,

approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in conformità al titolo V della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» e che sono «comunque fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio». Il comma 3 precisa che «le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali». In questi termini, pur se talune delle citate formulazioni non sembrano davvero perspicue — come quella che non si sa a quali fini precisa trattarsi di una normativa adottata «nelle more» di un adeguamento che tra l'altro per la Regione Emilia-Romagna è già avvenuto con la legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 (mod. con l.r. 19 dicembre 2002, n. 37) — l'intitolazione dell'articolo e i primi commi possono dare l'impressione di una normativa «positiva», o comunque — per quanto riguarda più strettamente il condono — di una normativa messa a disposizione delle regioni e delle autonomie locali come un principio facoltizzante, secondo cui la legislazione statale ha materia di «governo del territorio» autorizzerebbe le regioni che lo ritenessero a permettere ai propri enti locali di rilasciare concessioni in sanatoria entro i limiti fissati in primo luogo dalle stesse seguenti disposizioni dell'art. 32, in secondo luogo dalle leggi delle singole regioni. Se così fosse, il condono introdotto dall'art. 32 si presterebbe pur sempre ad obiezioni di legittimità e merito — non sembrando davvero consono alle ragioni di garanzia che presiedono al riconoscimento di una legislazione statale di principio in materia di governo del territorio la fissazione di regole che consentono invece il «non governo» o addirittura il malgoverno — ma almeno nessuna comunità regionale si vedrebbe costretta ad accettare la sanzione definitiva di quanto di urbanisticamente disordinato ed irregolare possa essere accaduto negli ultimi anni. Sennonché, il carattere rispettoso, se non del territorio, almeno delle autonomie territoriali si rivela esso stesso pura apparenza quando si considerino le rimanenti disposizioni dell'art. 32, dalle quali emergono invece i tratti inconfondibili del vecchio e classico condono, nella stessa versione della legge n. 47 del 1985 e della legge n. 724 del 1994: insomma, del «solito» condono, che si prospetta così come evento ciclico e ricorrente della storia italiana.

Sommando tutti i periodi ne risulta che — tranne le eccezioni per le zone soggette a particolari vincoli — chiunque negli ultimi venti anni abbia effettuato opere edilizie ha spregio delle regole sostanziali e formali di governo del territorio ha potuto o potrà trarre vantaggio dal proprio illecito, senza che alcuna considerazione urbanistica possa essergli opposta, alla sola condizione di versare allo Stato una somma di danaro. E che coloro che al contrario hanno rinunciato ad opere che pure sarebbero state per loro vantaggiose in ossequio alla normativa urbanistica o nell'attesa di regolari permessi avranno una nuova ragione di chiedersi — se davvero le regole sono queste — se non avrebbero fatto meglio in passato e non faranno meglio in futuro, a violare anch'essi le norme.

In effetti, la «vera» disciplina del nuovo condono inizia con il comma 25, che stabilisce che «le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni come ulteriormente modificate dall'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni nonché dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 marzo 2003 e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa un ampliamento superiore a 750 mc», e che «le suddette disposizioni trovano altresì applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 mc per singola richiesta di titoli abilitativi edilizi in sanatoria», con l'aggiunta, avvenuta in sede di conversione «a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3000 mc».

Posto che «la misura dell'oblazione e dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento, sono disciplinate nell'allegato 1» (comma 38), l'operatività di quanto enunciato è poi assicurata dal comma 28, il quale dispone da un lato che «i termini previsti dalle disposizioni sopra richiamate e decorrenti dalla data di entrata in vigore dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni, ove non disposto diversamente, sono da intendersi come riferiti alla data di entrata in vigore del presente decreto», dall'altro che per «quanto non previsto dal presente decreto si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, e al predetto articolo 39».

Ulteriori norme sono dettate dal comma 32 («la domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio, con l'attestazione del pagamento dell'oblazione e dell'anticipazione degli oneri concessori, è presentata al comune competente, a pena di decadenza, entro il 31 marzo 2004, unitamente alla dichiarazione di cui al modello allegato e alla documentazione di cui al comma 35») e dal comma 35, il quale prevede con precisione e dettaglio la documentazione da allegare alla domanda (pur ammettendo che vi possa essere «ulteriore documentazione eventualmente prescritta con norma regionale!»). L'allegato 1 precisa addirittura che la domanda di definizione degli illeciti edilizi «deve essere compilata utilizzando il modello di domanda allegato».

La disciplina è completata dalle norme di chiusura del comma 37, secondo cui «il pagamento degli oneri di concessione, la presentazione della documentazione di cui al comma 35, della denuncia in catasto, della denuncia

ai fini dell'imposta comunale degli immobili di cui al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, nonché, ove dovute, delle denunce ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'occupazione del suolo pubblico, entro il 30 settembre 2004, nonché il decorso del termine di ventiquattro mesi da tale data senza l'adozione di un provvedimento negativo del comune, equivale a titolo abilitativo edilizio in sanatoria»; e dal comma 40, che avverte il bisogno di precisare che «all'istruttoria della domanda di sanatoria si applicano i medesimi diritti e oneri previsti per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi, come disciplinati dalle amministrazioni comunali per le medesime fattispecie di opere edilizie», e che «ai fini della istruttoria delle domande di sanatoria edilizia può essere determinato dall'amministrazione comunale un incremento dei predetti diritti e oneri fino ad un massimo del 10 per cento da utilizzare con le modalità di cui all'articolo 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1994, n. 662».

Il quadro ora esposto di una normativa statale che drasticamente determina — tranne che per specifiche aree di particolare pregio o in particolari situazioni — il venire meno di qualunque attività di repressione degli abusi edilizi compiuti — con totale frustrazione anche dell'attività amministrativa in corso — non risulta affatto alterato dai riferimenti che lo stesso art. 32 opera a poteri o compiti regionali. Si tratta infatti di poteri e compiti che rimangono nel quadro marginali ed eventuali, o che addirittura determinano situazioni paradossali. Già si è accennato che secondo il comma 3 «le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali». Ma è evidente, nel contesto complessivo sopra illustrato, che questa disposizione non può essere affatto intesa come un generico rinvio a quanto sul tema volessero disporre le leggi regionali, ma come un riferimento ai limitatissimi compiti normativi che il «presente articolo» riconosce alle regioni;

Di quali compiti normativi si tratti è presto detto. Su un piano generale, il comma 33 prevede che le regioni «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto» (e dunque in un termine brevissimo, tra l'altro coincidente con quello di conversione del decreto stesso!) emanino «norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

Per vero, non si intende di quali norme possa trattarsi, dato che il procedimento di condono è già definito dalle disposizioni richiamate della legge n. 47 del 1985 e 724 del 1994 nonché dallo stesso art. 32 del decreto nei commi sopra illustrati. Ed infatti dal seguito del comma 33 e dal comma 34 si capisce che in realtà ciò che alle regioni è concesso di fare è di inasprire per i propri cittadini i costi del condono: prevedere «un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C allegata», incrementare gli oneri di concessione fino al massimo del 100 per cento». Inoltre, secondo il comma 34, la legge regionale dovrà stabilire le «modalità di attuazione» della regola che consente a coloro che intendano eseguire in tutto o in parte le opere di urbanizzazione primaria di «detrarre dall'importo complessivo quanto già versato, a titolo di anticipazione degli oneri concessori».

Ancora, come già visto, il comma 35 ammette che la legge regionale eventualmente preveda «ulteriore documentazione» da allegare alla domanda di condono.

Questo è il ruolo generale che l'art. 32 riserva alla legislazione regionale.

Un discorso a parte va poi fatto con riferimento al comma 26.

Va premesso che l'Allegato 1 definisce tra l'altro la «tipologia delle opere abusive suscettibili di sanatoria alle condizioni di cui all'art. 7, comma 2» (per vero non si comprende tale riferimento, dato che l'art. 7 del decreto-legge riguarda tutt'altro). In ogni modo, tale tipologia distingue le opere abusive numerate da 1 a 6 in categorie di gravità decrescente. Precisamente, le tipologie sono le seguenti:

«Tipologia 1. Opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici;

«Tipologia 2. Opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio, ma conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici alla data di entrata in vigore del presente provvedimento;

«Tipologia 3. Opere di ristrutturazione edilizia come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera d) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio;

«Tipologia 4. Opere di restauro e risanamento conservativo come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera c) del d.P.R. giugno 2001, n. 380, realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio, nelle zone omogenee A di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444;

«Tipologia 5. Opere di restauro e risanamento conservativo come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera c) del d.P.R. giugno 2001, n. 380, realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio;

«Tipologia 6. Opere di manutenzione straordinaria, come definite all'articolo 3, comma 1, lettera *b*) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio; opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume».

Ciò premesso, il comma 26 dispone che «sono suscettibili di sanatoria edilizia le tipologie di illecito di cui all'allegato 1:

a) numeri da 1 a 3, nell'ambito dell'intero territorio nazionale, fermo restando quanto previsto alla lettera *e*) del comma 27, nonché 4, 5 e 6 nell'ambito degli immobili soggetti a vincolo di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47;

b) numeri 4, 5 e 6, nelle aree non soggette ai vincoli di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, in attuazione di legge regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con la quale è determinata la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio».

Ne risulterebbe che, mentre gli abusi più gravi, e quelli di minore gravità compiuti su immobili vincolati (cioè i più gravi degli abusi minori), sarebbero senz'altro sanabili alle condizioni generali; quelli di assoluta minore gravità (restauro e risanamento conservativo o addirittura la semplice manutenzione straordinaria) sarebbero sanabili ... in quanto le singole regioni lo consentano con le proprie leggi.

Precisato che la lettera *b*) — in quanto riconosce sia pure limitati poteri regionali — non forma oggetto specifico di questa impugnazione, è tuttavia di immediata evidenza che il sistema che risulterebbe dall'insieme del comma è come meglio si dirà tra breve, costituzionalmente inaccettabile per irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza.

Nei termini esposti, le impugnate disposizioni dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 sono invasive delle competenze costituzionali delle Regioni e costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

PREMESSA.

Conviene in primo luogo ricordare che la ricorrente regione propose a suo tempo impugnazione avverso la riapertura del condono operata dall'art. 39 della legge n. 724 del 1994.

Codesta ecc.ma Corte costituzionale, riconosciuta la legittimazione all'impugnazione, giudicò nel merito del ricorso con la sentenza n. 416 del 1995. Al punto 7 in diritto codesta Corte così si esprime:

«Innanzitutto deve escludersi che la riapertura e l'estensione dei termini (riferiti all'epoca dell'abuso commesso) del condono edilizio (peraltro con ulteriori limiti e presupposti riduttivi) il cui carattere essenziale nella fattispecie è quello di norma del tutto eccezionale in relazione ad esigenze di contestuale intervento sulla disciplina concessoria e a contingenti e straordinarie ragioni finanziarie e di recupero della base impositiva dei fabbricati, vanifichi di per sé l'azione di controllo e di repressione delle amministrazioni ed in particolare delle più attente.

Infatti l'entità del fenomeno di applicazione ed utilizzazione della norma impugnata nelle varie regioni (con un introito effettivo di quasi tremila miliardi limitato alla prima fase dei pagamenti), induce a ritenere la diffusione tutt'altro che isolata del fenomeno dell'abusivismo edilizio e della persistenza delle relative costruzioni, compiute nel periodo successivo al 31 ottobre 1983 (termine di riferimento dell'art. 31, legge n. 47 del 1985), fino alla nuova data di riferimento, 31 dicembre 1993. Ciò è avvenuto non solo per il difetto di una attività di polizia locale specializzata sul controllo del territorio, ma anche in conseguenza della scarsa (o quasi nulla in talune regioni) incisività e tempestività dell'azione di controllo e di repressione degli enti locali e delle regioni, che non è valsa ad impedire tempestivamente la suddetta attività abusiva o almeno a impedire il completamento e a rimuovere i relativi manufatti.

Ben diversa sarebbe, invece, la situazione in caso di altra reiterazione di una norma del genere, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini temporali di riferimento del commesso abusivismo edilizio. Conseguentemente differenti sarebbero i risultati della valutazione sul piano della ragionevolezza, venendo meno il carattere contingente e del tutto eccezionale della norma (con le peculiari caratteristiche della singolarità ed

ulteriore irripetibilità) in relazione ai valori in gioco, non solo sotto il profilo della esigenza di repressione dei comportamenti che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale, ma soprattutto sotto il profilo della tutela del territorio e del correlato ambiente in cui vive l'uomo.

La gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe certamente compromessa sul piano della ragionevolezza da una ciclica o ricorrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità tanto più che l'abusivismo edilizio comporta effetti permanenti (qualora non segua la demolizione o la rimessa in pristino), di modo che il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l'ordine giuridico violato, qualora non comporti la perdita del bene abusivo o del suo equivalente almeno approssimativo sul piano patrimoniale».

La ricorrente, regione è dell'avviso che tale ben diversa situazione, ipotizzata da codesta Corte nella sentenza del 1995, si sia purtroppo verificata.

Si deve, inoltre, aggiungere, prima dei motivi di diritto, una considerazione che mette ulteriormente in luce quale sia la considerazione che il legislatore statale ha delle esigenze della tutela del territorio.

I commi 6, 9, 11 e 24 dell'art. 32 del d.l. n. 269/2003, come convertito, prevedevano il reperimento e la destinazione vincolata di risorse preordinata alla effettuazione di interventi di riqualificazione di nuclei edilizi ed urbani caratterizzati da abusivismo edilizio. Il comma 6, in particolare, destinava 10 milioni di euro per l'anno 2004 e 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 al fine di concorrere alla partecipazione ad interventi e politiche di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo, attivati dalla regione attraverso l'incremento della oblazione, secondo quanto disposto dal comma 33. Parimenti, al comma 9 del d.l. come convertito, erano previste risorse finanziarie per attivare un programma nazionale di interventi di riqualificazione delle aree per degrado economico-sociale (i cui ambiti di rilevanza ed interesse nazionale erano da individuarsi con decreti del Ministero per le infrastrutture, di concerto con i Ministri dell'ambiente e d'intesa con la conferenza unificata) e, ai successivi commi 11 e 24, rispettivamente per interventi di recupero e riqualificazione paesaggistica, nonché per la valorizzazione e il miglioramento delle aree demaniali. Senonché tali risorse finanziarie — già ritenute palesemente insufficienti dalle regioni — sono state completamente espunte dal testo legislativo ad opera della legge finanziaria 2004, che con il comma 70 dell'art. 2 ha abrogato seccamente i commi 6, 9, 11 e 24, del sopra citato art. 32 della legge n. 326/2003, con ciò cancellando dal sistema di reimpiego di parte dei fondi provenienti dal condono e dalla stessa *ratio* dell'art. 32, qualsivoglia concreta possibilità di attuazione degli interventi di riqualificazione previsti, su un piano non certamente marginale, dalle misure di condono edilizio. Mentre ci si riserva, pertanto ogni argomentazione più esaustiva in sede di autonoma impugnazione della legge finanziaria, si rileva fin da subito, in questa sede, la irragionevolezza e la scarsa attendibilità del meccanismo congegnato attraverso le varie disposizioni di cui all'art. 32, per realizzare finalità di reale e credibile intento di riqualificazione del territorio.

D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 25, 26, lett. *a*), in quanto dispongono il nuovo condono edilizio, per violazione dell'art. 117, commi 2 e 3.

La presente impugnazione era stata presentata, prima della riforma costituzionale operata con la legge cost. n. 3 del 2001, con argomenti che conservano ad avviso della ricorrente regione tutta la loro validità.

Non si può tuttavia ora non considerare innanzi tutto gli effetti che la riforma costituzionale ha comportato per quanto riguarda il riparto di poteri legislativi ordinari tra lo Stato e le regioni. Nel nuovo quadro, infatti, il legislatore ordinario statale, pur godendo di una potestà legislativa particolarmente ampia, e di una potestà esclusiva nei fondamentali rami dell'ordinamento giuridico (quali l'ordinamento civile e penale e l'ordinamento processuale), non ha più tuttavia una competenza legislativa assolutamente generale.

Occorre dunque in primo luogo considerare se la disciplina introdotta dall'art. 32 del d.l. qui impugnato trova giustificazione nei titoli che fondano la competenza legislativa statale alla stregua dell'art. 117, comma secondo e terzo, Cost.

Ad avviso della ricorrente regione la risposta è negativa, come ora si cercherà di illustrare.

a) Impossibilità di giustificare la normativa statale nel quadro della materia «governo del territorio».

Non può essere dubbio che la normativa relativa al condono incide profondamente nella materia «governo del territorio». Va tuttavia ricordato che fu tale materia, come in tutte quelle assegnate alla potestà concorrente dello Stato e delle regioni, a termini dell'art. 117, comma 3, Cost., la potestà legislativa spetta alle regioni, «salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Ora sembra palese che la disciplina del condono edilizio non può essere considerata in nessun senso «determinazione dei principi fondamentali» della materia. Al contrario, i principi fondamentali della materia sono sempre stati e tuttora sono quelli della disciplina edilizia del territorio, del controllo preventivo sulle edificazioni e della repressione dei comportamenti illeciti. Ciò del resto è chiarissimo nella citata sentenza n. 416: il carattere della disciplina del condono è «quello di norma del tutto eccezionale» in relazione a comportamenti «che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale».

È dunque evidente che non si tratta di esercizio della potestà statale di porre i principi di materia, e che perciò l'intervento non può essere giustificato a questo titolo.

Va precisato, infatti, che il potere statale di «determinazione dei principi» non comprende oggi, nel nuovo contesto costituzionale, il potere di disporre in via derogatoria di tali principi determinandone la non applicazione per classi determinate e concluse di comportamenti illeciti realizzati nel passato.

Al contrario, si deve ad avviso della ricorrente regione ritenere che l'attribuzione allo Stato del compito e del potere di determinare i principi della materia «governo del territorio» sia correlato ad una esigenza positiva di assicurare che in tutte le regioni sia garantita una soglia predefinita di valori connessi al governo del territorio. Che tale sia il senso delle attribuzioni statali risulta talora più evidente nello stesso testo costituzionale, come accade ad esempio per la «tutela dell'ambiente» — che, si noti, non si limita agli aspetti di speciale valore paesistico — di cui all'art. 117, comma secondo, lett. *s*); ma non può essere dubbio che tale è anche il senso della attribuzione allo Stato di definire i principi in materia di governo del territorio.

Che invece l'attivazione del condono sia in diretta contraddizione con tali valori è del tutto evidente, solo che si consideri che la base del condono è il puro scambio tra rinuncia alla salvaguardia di tali valori in cambio di una somma di denaro. Ma sul punto non vi è bisogno di insistere, essendo il disvalore del condono già chiarissimo nella giurisprudenza costituzionale.

b) Impossibilità di giustificare la normativa statale come esercizio di potestà legislativa nella materia del «coordinamento della finanza pubblica».

L'art. 32 si colloca all'interno di un d.l. complessivamente intitolato Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dei conti pubblici. La finalità complessivamente finanziaria dell'intervento smentisce completamente, da un lato, il presunto, scopo di «regolarizzazione del settore» proclamato dal comma 1 dell'art. 32, ma certamente costituisce uno scopo che lo Stato può e deve perseguire; ciò non toglie, però, che lo debba perseguire nell'ambito dei poteri legislativi che la Costituzione riconosce al legislatore ordinario, e non al di fuori di tali poteri.

Non c'è dubbio, ad esempio, che il legislatore statale avrebbe potuto perseguire le proprie finalità nel quadro della propria potestà esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato. Avrebbe potuto perseguire i propri scopi anche attraverso la potestà concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, comma terzo, dettando nuovi principi sul sistema tributario e finanziario delle regioni e degli enti locali come del resto l'art. 119 gli imporrebbe di fare.

Sembra tuttavia evidente che neppure il riferimento a tale ultima materia conduce a soddisfare la ricerca di un fondamento costituzionale alla disciplina statale qui impugnata. Per ragioni analoghe a quelle sopra esposte va escluso che si tratti della posizione di principi di materia: i principi di «coordinamento della finanza pubblica» devono essere norme fondamentali che stabilmente disciplinano l'assetto finanziario pubblico, non certo norme eccezionali quali quelle sul condono; né d'altronde la posizione di principi in tale materia è compatibile con il puro e semplice asservimento della materia urbanistica ed edilizia alle esigenze finanziarie.

c) Impossibilità di giustificare la normativa statale come esercizio di potestà legislativa nella materia dell'ordinamento penale.

Poiché tra gli effetti del condono edilizio vi è il venire meno della punibilità penale in relazione agli illeciti commessi, va esaminata l'ipotesi che la potestà esclusiva statale in tale materia possa costituire il fondamento giustificativo dell'intera normativa sul condono edilizio.

Si osserva, in primo luogo, che l'irrinunciabilità del condono edilizio alla questione penale è già stata affermata da codesta ecc.ma Corte costituzionale nel momento stesso in cui essa ha dichiarato ammissibile il ricorso regionale avverso l'art. 39 della legge n. 724 del 1994.

In secondo luogo, va precisato che la ricorrente regione non contesta affatto l'esclusività del potere statale nel disporre del «potere di clemenza» in materia penale. Benché sia certo, come statuito nella sentenza n. 369 del 1988, che il potere di clemenza può incontrare limiti costituzionali, non spetta alle regioni di farli valere.

Ciò che si contesta, invece, è che disponendo di ciò di cui lo Stato poteva — almeno in relazione alle prerogative costituzionali delle regioni — disporre, lo Stato abbia anche disposto di ciò di cui non poteva disporre, cioè della sanzionabilità in via amministrativa degli illeciti edilizi.

In altre parole, circa lo scambio tra denaro e punibilità penale la Regione Emilia-Romagna ritiene di non avere titolo ad interloquire: e ciò anche se il venire meno della sanzione penale determina una riduzione di tutela di valori costituzionali di cui anche le regioni sono responsabili. Spetta infatti allo Stato di decidere in quali casi la tutela dei valori debba essere guidata alla sanzione penale.

La Regione contesta invece che all'esenzione dalla punibilità penale possa o debba accompagnarsi l'accettazione del fatto compiuto sul terreno, specificamente regionale, dell'amministrazione dell'urbanistica, con il venire meno della sanzionabilità amministrativa degli illeciti.

Né si può dire che le due cose debbano necessariamente stare insieme, né dal punto di vista teorico né da quello pratico. Dal punto di vista teorico, è chiaro che l'esenzione dalla punibilità penale costituisce per i trasgressori un bene autonomo, distinto da ogni altro e particolarmente prezioso, data la gravosità della pena sia in sé che nelle sue conseguenze generali. Dal punto di vista pratico, è agevolmente immaginabile ed organizzabile un sistema che non comporti neppure sul piano operativo l'interferenza con il sistema delle sanzioni amministrative: ad esempio organizzando la presentazione delle domande di condono penale al di fuori del circuito dell'amministrazione locale, o sancendo l'inutilizzabilità e l'irrilevanza di tali domande nell'ambito dei procedimenti amministrativi sanzionatori.

Non può invece il legislatore statale ordinario decidere unilateralmente il sacrificio di quei valori del territorio che sarebbe suo compito costituzionale di tutelare e che le stesse regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi e quelli componenti della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., hanno il dovere di difendere.

In conclusione, se né la potestà del legislatore statale ordinario di fissare i principi del governo del territorio, né quella di fissare i principi di coordinamento della finanza pubblica, né infine l'esclusiva potestà statale in materia penale giustificano sul piano costituzionale la normativa qui impugnata, se ne deve concludere che essa non poteva essere adottata dallo Stato mediante un atto avente valore di legge ordinaria.

2. — Illegittimità costituzionale degli stessi commi 1, 2, 3, 25, 26 lett. a), in quanto dispongono il nuovo condono edilizio per violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza dell'art. 97, comma primo, nonché degli artt. 117 e 118 Cost.

Si è data qui la precedenza alle ragioni di illegittimità costituzionale della normativa impugnata collegati al nuovo riparto di poteri legislativi tra lo Stato e le regioni. Ciò non toglie, tuttavia che conservino piena validità tutte le ragioni di doglianza già prospettate dalla ricorrente regione con il ricorso rivolto avverso il condono attivato dalla legge n. 724 del 1994: ragioni delle quali codesta stessa Corte costituzionale ebbe ad affermare, nella citata sentenza n. 416 del 1995, che — se pure non potevano accogliersi di fronte od una decisione statale che ancora poteva considerarsi contrassegnata dai caratteri di un eccezionale intervento, collegato non solo alle contingenti e temporanee esigenze finanziarie dello Stato, ma alla definitiva chiusura della vicenda dell'abusivismo edilizio — sarebbero state invece pienamente valide e necessariamente da accogliere nell'ipotesi «di altra reiterazione di una norma del genere, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini temporali di riferimento del commesso abusivismo edilizio».

Tuttavia, più che riproporre alla lettera quelle ragioni, conviene qui riproporre le parole stesse di codesta Corte costituzionale, già citate sopra nella Premessa. Nel caso di ulteriore reiterazione, osserva ancora la sentenza n. 416, verrebbe meno «il carattere contingente e del tutto eccezionale della norma (con le peculiari caratteristiche della singolarità ed ulteriore irripetibilità) in relazione ai valori in gioco, non solo sotto il profilo della esigenza di repressione dei comportamenti che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale, ma soprattutto sotto il profilo della tutela del territorio e del correlato ambiente in cui vive l'uomo», con conseguente valutazione di irragionevolezza. Infatti prosegue la stessa sentenza, «la gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe certamente compromessa sul piano della ragionevolezza

da una ciclica o ricorrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità, tanto che l'abusivismo edilizio comporta effetti permanenti (qualora non segua la demolizione o la rimessa in pristino), di modo che il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l'ordine giuridico violato, qualora non comporti la perdita del bene abusivo o del suo equivalente almeno approssimativo sul piano patrimoniale».

Si tratta di considerazioni che, benché espresse con riferimento al piano della ragionevolezza, sono agevolmente collegabili ad altri ed espliciti parametri costituzionali. Viene in rilievo, in primo luogo, il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., evidentemente frustrato dalla inattività della maggior parte degli sforzi compiuti dalle amministrazioni locali di reprimere l'abusivismo edilizio. Se è vero che in taluni casi — ma non, si ritiene, se non marginalmente nei comuni della ricorrente regione — proprio l'inerzia delle amministrazioni può avere favorito gli abusi, ciò non toglie affatto che consentire indiscriminatamente la sanatoria dell'abuso vanifica ogni sforzo già presente ed ogni prospettiva futura (si rammenti che il carattere illecito della costruzione abusiva non viene meno per il solo decorso del tempo). Ciò tanto più è vero se si considera che gli sforzi delle amministrazioni di colpire gli abusi richiedono di necessità un tempo non breve per pervenire al risultato concreto, data l'esistenza delle irrinunciabili garanzie giurisdizionali: che da un lato doverosamente tutelano chi abusivo in realtà non sia, ma dall'altro non raramente consentono comunque di procrastinare nel tempo la sanzione.

Viene poi in rilievo lo stesso principio di uguaglianza, leso da una normativa che da un lato ingiustamente uguaglia chi ha costruito in base ad un titolo legittimo e chi ha costruito abusivamente, dall'altro ingiustamente non consente di portare ad uguaglianza, attraverso la sanzione, chi si è astenuto da comportamenti illeciti e chi illecitamente li ha compiuti.

È chiaro, poi che questi vizi si traducono in una lesione delle competenze costituzionali della regione, che — a causa del condono — vede illegittimamente frustrata la propria attività legislativa ed amministrativa di governo del territorio, in quanto gli abusi compiuti possono sfuggire alle sanzioni amministrative e si incentivano abusi futuri.

3. — Illegittimità costituzionale degli stessi commi 1, 2, 3, 25, 26, lett. a), in quanto dispongono il nuovo condono edilizio, per violazione dell'art. 9 Cost. e del principio costituzionale di indisponibilità di valori costituzionalmente tutelati.

Ad avviso della ricorrente regione le violazioni segnalate al punto precedente si collegano ad una ulteriore e più profonda violazione del principio implicito nella Costituzione di non disponibilità da parte del legislatore ordinario (non importa se statale o regionale), dei valori costituzionalmente tutelati.

Che l'ordinario assetto del territorio sia un valore costituzionalmente tutelato non può essere messo in discussione, ed è del resto evidente — oltre che nell'art. 9, comma 2, Cost. — nella stessa costruzione costituzionale del governo del territorio come autonoma materia di legislazione.

Tale valore costituzionale non può essere scambiato con valori puramente finanziari.

Il fatto che il sistema della finanza pubblica si trovi attualmente — ma in realtà da molti anni — in una situazione difficile non può costituire ragione che autorizzi lo Stato allo «scambio» tra illegalità edilizia e prestazioni in danaro.

Sia consentito ricordare alcune argomentazioni svolte nel ricorso avverso il condono del 1994.

«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».

Come sottolinea la sentenza n. 416 del 1995, «il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l'ordine giuridico violato, qualora non comporti la perdita del bene abusivo o del suo equivalente almeno approssimativo sul piano patrimoniale».

In questo senso, il condono edilizio non è in nessun modo paragonabile 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: sicché 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».

Né oggi si può trovare una circostanza legittimante nella «eccezionalità» della disciplina del condono, ovviamente oramai venuta meno: non si potrebbe certamente ripetere oggi quanto affermava la sentenza n. 369 del 1988, quando rilevava come andasse «nettamente distinto, nella legge in esame “la legge n. 47 del 1985”, 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».

Non le vane promesse di ogni passeggero legislatore ordinario, ma soltanto il rispetto della Costituzione può garantire che in ogni momento presente, e non ogni volta in un lontano futuro, i valori costituzionali si realizzino nella vita sociale.

Anche in relazione a questi vizi, è chiaro che essi si traducono in una lesione delle competenze costituzionali della regione, che — a causa del condono — vede illegittimamente frustrata la propria attività legislativa ed amministrativa di governo del territorio, nei termini già esposti al punto precedente.

4. In subordine: illegittimità del comma 26, lett. *a*), in quanto subordina la sanabilità alla legge regionale per gli abusi minori in zone non vincolate, sottraendo alla decisione regionale gli abusi maggiori e gli abusi minori in zone vincolate.

Come già ricordato nella parte in fatto, il comma 26 determina la paradossale situazione per cui chi ha commesso abusi più gravi può senz'altro usufruire della possibilità del condono, mentre chi ha commesso abusi meno gravi può usufruirne se le regioni lo prevedono. Sembra chiara la violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza (e mediamente degli artt. 117 e 118 Cost., per la ripercussione di quei vizi sulle competenze regionali in materia di governo del territorio).

La differenza è verosimilmente da ricondurre — nelle intenzioni del legislatore — al fatto che, nel d.P.R. n. 380/2001, gli interventi di cui al comma 26 lett. *b*), sono soggetti solo a denuncia di inizio attività e non a permesso edilizio; ma tale differenza ha ripercussioni sul solo piano penalistico, mentre resta costituzionalmente inaccettabile che gli illeciti amministrativi più gravi siano senz'altro condonabili mentre quelli meno gravi non lo siano.

Va precisato che ovviamente questa regione non impugna il comma 26, lett. *b*), ma il comma 26, lett. *a*) nella parte in cui non condiziona la sanabilità dell'illecito amministrativo all'intervento di una legge regionale che lo preveda. Infatti, in relazione ai profili amministrativi dell'illecito urbanistico, non trova giustificazione la diretta sanabilità degli interventi di cui alla lett. *a*) e l'eventuale sanabilità degli interventi di cui alla lett. *b*), e la conformità a Costituzione può essere ristabilita nel modo appena indicato. Sulla scindibilità del profilo penale dal profilo dell'illecito amministrativo si richiama qui quanto già esposto al punto 1.

5. — In subordine: illegittimità del comma 25, in quanto non eccettua dal condono gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato.

Anche nella denegata ipotesi che le censure sopra esposte non risultassero da condividere, la ricorrente regione ritiene che sarebbe comunque illegittimo che la disciplina qui impugnata non abbia escluso — dall'ambito di applicazione del condono — gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato.

È chiaro, infatti, che in casi di questo tipo, la possibilità di condono risulta ancora più irragionevole e maggiormente lesiva del principio di buon andamento dell'amministrazione: perché quando il procedimento sanzionatorio è già iniziato, il condono non arreca alcun vantaggio al pubblico interesse, né in termini di «uscita allo scoperto» di chi ha commesso l'abuso né in termini economici dato che spesso le sanzioni urbanistiche hanno carattere pecuniario.

Si può ricordare che, nella sentenza n. 369 del 1988 di codesta Corte, si osservava che «il fondamento sostanziale dell'estinzione di cui all'art. 38, comma 2, legge n. 47 del 1985 va ricercato nella valutazione «positiva» che l'ordinamento compie dei comportamenti del reo, successivi al reato («autodenuncia» ..., pagamento dell'oblazione ecc.), che inducono a credere ad un sia pur parziale «ritorno» anche se non del tutto spontaneo, dell'agente alla «normalità» (punto 4 del diritto). Pare chiaro che, nei casi in cui il procedimento sanzionatorio sia già iniziato, il fondamento dell'estinzione dell'illecito (non solo di quello penale, ma anche di quello amministrativo) sparisce. Si tenga inoltre presente che, sia nella sentenza n. 369/1988 (punto 6 del Diritto) sia nella sentenza n. 416/1995 (punto 7 del Diritto) sia nella sentenza n. 427/1995 (punto 3 del Diritto) la Corte costituzionale ha dato rilievo, per giustificare il condono, all'inefficienza delle amministrazioni nel controllo sul territorio: inefficienza che non sussiste in relazione agli abusi per i quali sia in corso il procedimento sanzionatorio.

Premiare chi ha violato le norme urbanistiche ed è stato già «scoperto», dunque, è profondamente irragionevole, vanifica l'attività già svolta dai comuni e disincentiva le future attività di repressione, dato il carattere ormai ciclico dei condoni (se anche questo fosse ritenuto legittimo).

Anche tali vizi naturalmente, si traducono in una lesione delle competenze costituzionali della regione, che vede illegittimamente frustrata la propria attività legislativa ed amministrativa di governo del territorio.

6. — In subordine: illegittimità costituzionale dei commi 3, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38, 40 e Allegato 1, in quanto con disciplina dettagliata ed autoapplicativa stabiliscono le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio.

È chiaro che l'accoglimento di una delle censure di cui ai nn. 1, 2 e 3 implicherebbe la non applicabilità delle norme che disciplinano la procedura di condono (o, qualora codesta Corte lo ritenesse necessario, la dichiarazione della loro illegittimità conseguenziale ex art. 27 legge n. 87/1953).

Qualora, invece, in denegata ipotesi, si ritenesse che la previsione di un nuovo condono sia, per qualunque e qui imprevedibile ragione, legittima, si dovrebbe ad avviso della regione perlomeno ammettere l'illegittimità di quelle norme di dettaglio che stabiliscono le modalità, i termini e le procedure relative al condono edilizio.

Si fa riferimento, in particolare, alle norme (già individuate nella parte in fatto) di cui ai commi 28 (concernente i termini), 32 (concernente la presentazione della domanda), 35, lett. a) e b) (concernente la documentazione da allegare alla domanda), 37 (che prevede il meccanismo del silenzio-assenso), 38 (quanto meno nella parte in cui fa riferimento alla misura degli oneri concessori e delle relative modalità di versamento) e 40 (concernente i diritti e gli oneri previsti per l'istruttoria della domanda di sanatoria).

Nonostante quanto disposto dall'art. 32, comma 3 (secondo cui «le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo sono stabilite nel presente provvedimento e dalle normative regionali») e comma 33 (secondo cui «le regioni entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento emanano norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria»), la legge, così come il d.l. disciplina il procedimento di condono con norme non cedevoli, dato che, in casi specifici (già ricordati nel fatto), prevede poteri di intervento regionali.

Ora, la presenza di norme di dettaglio, per giunta non cedevoli potrebbe giustificarsi solo sulla base di una competenza statale esclusiva ma non si vede quale materia — fra quelle previste dall'art. 117, comma 2, Cost. — possa comprendere le norme sulle modalità sui termini e sulle procedure relative al condono edilizio.

Qualora, invece si ritenesse che, in virtù dei commi 3 e 33, le norme di dettaglio di cui sopra siano cedevoli, esse sarebbero comunque illegittime. Si può ricordare che codesta Corte si è già espressa sul punto, con un accenno nella sentenza n. 282/2002, punto 4 del diritto («La nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina») e in modo più chiaro nella sentenza n. 303/2003, punto 16 del Diritto, dove si statuisce l'inammissibilità di norme statali di dettaglio cedevoli, salvo il caso che ciò sia necessario per «assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività» («Non può negarsi che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente, e tuttavia una simile lettura dell'art. 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative, come si è già avuto modo di precisare. La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione

della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività»).

Poiché le norme impugnate non attraggono allo Stato *ex art.* 118, comma 1, tanto è vero che attribuiscono la competenza ai comuni, le norme statali di dettaglio risultano, alla stregua dei principi enunciati, chiaramente illegittime.

Si noti che, nel caso di specie, la lesività di una disciplina di dettaglio, seppure in ipotesi astrattamente cedevoli, è particolarmente evidente: visto che le domande di condono devono essere presentate entro il 31 marzo 2004, ben poca utilità avrebbe una legge regionale che intervenisse a disciplinare il relativo procedimento, dato che essa si applicherebbe solo alle domande non ancora presentate: con ulteriore disuguaglianza e violazione del principio di buon andamento dell'Amministrazione.

Dunque se si legittima l'inserimento di norme di dettaglio cedevoli nelle leggi statali, si rischia di legittimare il completo esproprio della potestà legislativa regionale, nel caso in cui l'applicazione dei nuovi principi statali sia destinata ad esaurirsi, per volontà dello stesso legislatore statale, in breve tempo. Nè pare possibile eccepire che, in casi come questi, è l'urgenza di applicazione della legge statale a giustificare l'invasione della competenza regionale. A parte il fatto che proprio il caso che ci occupa dimostra come la valutazione di urgenza sia molto soggettiva, un equilibrato bilanciamento delle ipotetiche ragioni di urgenza e dell'autonomia regionale potrebbe giustificare, al massimo, che lo Stato detti una disciplina di dettaglio destinata ad operare qualora le regioni non si attivassero entro un certo termine, ma non certo una disciplina che immediatamente produca i suoi effetti, in pratica annullando qualsiasi margine d'azione regionale.

Ne risulta confermata l'illegittimità delle norme sopra indicate.

7. — In subordine: ulteriore illegittimità dei commi 25 e 35 in quanto consentono di «far passare» per già costruite opere in corso costruzione o ancora da costruire. Violazione degli artt. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost.

Il comma 25 dell'art. 32 estende il condono alle opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003: dunque, solo sei mesi prima della pubblicazione del decreto-legge (l'art. 39 legge n. 724/1994 si applicava alle opere ultimate solo un anno prima, l'art. 31 legge n. 47/1985 alle opere ultimate diciassette mesi prima). Il comma 32 prevede che la domanda sia corredata dalla documentazione «di cui al comma 35». Questo stabilisce che «la domanda di cui al comma 32 deve essere corredata dalla seguente documentazione:

a) dichiarazione del richiedente resa ai sensi dell'art. 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni e integrazioni, con allegata documentazione fotografica, dalla quale risulti la descrizione delle opere per le quali si chiede il titolo abilitativo edilizio in sanatoria e lo stato dei lavori relativo;

b) qualora l'opera abusiva superi i 450 metri cubi, da una perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere e una certificazione redatta da un tecnico abilitato all'esercizio della professione attestante l'idoneità statica delle opere eseguite;

c) ulteriore documentazione eventualmente prescritta con norma regionale».

Ora, è intuitivo, ed è comprovato dall'esperienza dei precedenti condoni, che, in assenza di norme rigorose sul punto, la possibilità del condono fa sorgere la «tentazione» di «far passare» per già costruite opere in corso di costruzione o ancora da costruire. In altre parole, il condono, che ufficialmente è rivolto ad eliminare la sanzionabilità degli abusi passati, in realtà produce nuovi abusi presenti.

I commi 25 e 35 contengono norme che non fanno nulla per evitare questa possibilità e, anzi la favoriscono.

In primis, la fissazione di un termine *ad quem* ravvicinato nel tempo rende più difficile se non impossibile distinguere le opere ultimate da quelle non ultimate, sia in relazione all'attività di vigilanza amministrativa (che ha avuto poco tempo per svolgersi) sia in relazione allo stato di degrado dei materiali. Inoltre, il comma 35 si accontenta, in pratica, di un'autocertificazione per la prova dello «stato dei lavori» solo «qualora l'opera abusiva superi i 450 metri cubi» si richiede «una perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere» (che, a quanto pare, dovrebbe esser anch'essa redatta «da un tecnico abilitato all'esercizio della professione», anche se, letteralmente, il tecnico è menzionato solo con riferimento alla certificazione sull'idoneità statica).

Ora, è evidente che questa norma, collegata a quella che fissa il *dies ad quem* al 31 marzo 2003, rende concreta la possibilità di «far passare» per già costruite opere che in quella data erano solo in corso di costruzione e, addirittura, si presta ad incoraggiare nuove costruzioni abusive e condonabili, data la difficoltà di verificare la veridicità dell'autocertificazione.

È del tutto irragionevole una norma che fa affidamento sulla sincerità di chi ha già commesso un abuso; le ragioni della buona amministrazione e della tutela dal territorio (e dunque gli art. 9, 97, 117 e 118 Cost.) non solo sono menomate dalla sanatoria delle opere realmente ultimate ma sono ulteriormente poste a repentaglio dalla possibilità, insita nelle norme di cui sopra, di perpetrare nuovi abusi e di farli condonare.

Né si dica che l'amministrazione può dimostrare la non preesistenza dell'opera: perché è veramente chiedere una *probatio diabolica* pretendere che il comune sia in grado di dimostrare che un determinato manufatto edilizio non esisteva nel marzo 2003!

Dunque, il comma 35 è illegittimo nella parte in cui non prevede in tutti i casi la necessità che il costruttore o il direttore dei lavori attesti, sotto la propria responsabilità anche penale, l'ultimazione dei lavori alla data prevista. Se pure anche in questo modo non si potrebbe escludere la possibilità di falsi attestati, è tuttavia evidente in primo luogo che una dichiarazione falsa nell'interesse di terzi è meno probabile di una dichiarazione falsa nell'interesse proprio, e inoltre che, dovendo in questa ipotesi di regola la dichiarazione essere fatta da professionisti la perizia falsa rappresenterebbe un illecito particolarmente grave e dunque poco probabile.

Dal canto suo, il comma 25 è illegittimo, per violazione dei medesimi parametri, nella parte in cui fissa il termine del 31 marzo 2003 anziché uno più risalente, che potrebbe essere individuato considerando quale minimo intervallo ragionevole per la condonabilità di abusi passati quello fissato a suo tempo dall'art. 31 legge n. 47/1985.

8. — In subordine: ulteriore illegittimità del comma 37 in quanto prevede un meccanismo silenzio-assenso, Violazione degli art. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost.

Il comma 37 prevede che, avvenuti alcuni adempimenti, «il decorso del termine di ventiquattro mesi (dal 30 settembre 2004)... senza l'adozione di un provvedimento negativo del comune equivale a titolo abilitativo edilizio in sanatoria». Il decreto-legge n. 269/2003, dunque, prevede il meccanismo del silenzio-assenso in relazione alle domande di sanatoria, laddove tale istituto non è contemplato neppure dalla disciplina generale del permesso edilizio (v. art. 20 d.P.R. n. 380/2001).

Pare chiara l'irragionevolezza di una norma che consente la sanatoria degli abusi, con tutte le rilevanti conseguenze, in virtù del solo decorso del tempo. Tale norma viola gli art. 9, 97, 117 e 118 Cost. perché rende eventuale il controllo dei comuni sull'ammissibilità delle domande di condono, ledendo ulteriormente le competenze regionali in materia di governo del territorio.

La lesività della norma pare ulteriormente aggravata dal fatto che, nel caso di specie, non sembra applicabile la norma generale dell'art. 20 legge n. 241/1990, che attribuisce all'amministrazione, nei «casi» di cui al primo periodo dell'art. 20, comma 1, il potere di annullare l'atto di assenso illegittimamente formato. Ma, se anche si ritenesse che i comuni possano annullare le concessioni in sanatoria «sorte» in virtù del silenzio protratto per il termine previsto, nell'esercizio di un potere generale di autotutela, la norma sarebbe comunque illegittima, perché nel momento fra cui si decide di sanare, a certe condizioni, gli stravolgimenti operati abusivamente sul territorio, occorre che almeno le condizioni richieste siano verificate. È del tutto irragionevole e discriminatorio assoggettare le domande di permesso che si riferiscono ad opere sicuramente abusive (perché dichiarate tali dai richiedenti) ad un regime di verifica meno severo di quello vigente per le domande di permesso che vengono dichiarate dagli interessati conformi alla disciplina urbanistica.

Né varrebbe obiettare che, sul piano del fatto, il termine previsto è sufficientemente lungo perché i comuni si attivino, perché proprio il numero delle domande che contemporaneamente vengono presentate ovviamente aggrava la situazione delle amministrazioni e ne prolunga i tempi di azione, come la stessa esperienza dei precedenti condoni ampiamente conferma.

9. — In subordine: ulteriore illegittimità del comma 25, in quanto prevede un limite di volume per ogni singola richiesta. Violazione degli art. 3, 9, 97, 117 e 118 Cost.

L'art. 32, comma 25, d.l. n. 269/2003, come già l'art. 39 legge n. 724/1994, prevede che siano sanabili le «nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 mc per ogni singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

Ora, dopo la conversione, esso stabilisce che sono sanabili le opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria, «a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 metri cubi». Dunque, ora la disposizione pone un limite non solo in relazione alla singola opera da sanare ma anche in relazione alla costruzione complessiva. Resta, però, la illegittimità già denunciata con il ricorso n. 83/2003, in quanto la norma in questione appare irragionevole e lesiva dei parametri indicati in epigrafe nella parte in cui non precisa

che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area: è chiaro, infatti, che, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 39 legge n. 724/1994, potrebbero essere stati costruiti edifici attigui, ognuno dei quali rispettoso del limite di volume sanabile, al fine di eludere il limite stesso. Ciò arrecherebbe un'ulteriore *vulnus* alle esigenze di tutela del territorio e alle relative competenze regionali.

Poiché gli emendamenti apportati al decreto-legge hanno efficacia solo per il futuro (v. art. 15 comma 5, legge n. 400/1988, che in realtà conferma il generale principio di irretroattività), si censura qui specificamente l'art. 32, comma 25 nella sua versione originaria (che potrebbe essere già stato applicato, qualora una domanda di condono sia stata accolta prima dell'entrata in vigore della legge di conversione), in quanto non solo non precisa che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area, ma non pone neppure un limite di volume complessivo per la nuova costruzione abusiva: così risultando ancora più irragionevole della norma introdotta dalla legge n. 326/2003 e maggiormente lesivo delle esigenze di tutela del territorio e delle relative competenze regionali. Tale norma, pur se efficace solo in relazione al periodo di vigenza del decreto-legge, è stata «stabilizzata» dalla legge di conversione, che l'ha modificata solo per il futuro.

10. — In subordine: illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 25, 26, lett. a) per mancato coinvolgimento delle autonomie regionali.

A quanto risulta, né in sede di adozione del decreto legge né in sede di adozione del disegno di legge di conversione le autonomie regionali sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-regioni. Poiché, come visto, la disciplina qui impugnata riguarda materie di competenza regionale, tale mancato coinvolgimento lede il principio di leale collaborazione, espressamente sancito ora nel Titolo V della Costituzione.

In particolare, risulta violato l'art. 2, comma 3, decreto legislativo n. 287/1997, in base al quale «la conferenza Stato-regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano». Né si può obiettare che, nel caso di specie, la consultazione non era possibile, dato che l'art. 2, comma 3, decreto legislativo n. 281 disciplina espressamente i casi di urgenza: «quando il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge». Dunque, la mancata consultazione della Conferenza risulta comunque illegittima.

Si tenga presente, per comprendere l'importanza del principio di leale collaborazione nel nuovo titolo V, anche il modo in cui essa viene concretato dall'art. 11 legge n.3/2001. La circostanza che non sia ancora stata realizzata la speciale composizione integrata della Commissione parlamentare per le questioni regionali non toglie che il principio di partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengano in materia di competenza concorrente, ha ora espresso riconoscimento costituzionale.

Del resto, è da sottolineare che codesta Corte costituzionale già nella sent. n. 398 del 1998 (punto 16 del Diritto) ha annullato una norma legislativa statale incidente sulle competenze regionali per mancato coinvolgimento delle regioni nel procedimento legislativo.

P. Q. M.

Chiede voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittima la legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte, con modificazioni, i seguenti articoli del decreto-legge n. 269/2003: artt. 21, 32, commi 21 e 22, ed ancora l'art. 32, ed in particolare i commi 1, 2, 3, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38, 40 e Allegato 1, per le parti e sotto i profili illustrati nel ricorso.

Padova-Bologna-Roma, addì 22 gennaio 2004

PROF. AVV. Giandomenico FALCON - PROF. AVV. Franco MASTRAGOSTINO - PROF. AVV. Luigi MANZI

04C0149

N. 14

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 gennaio 2004
(della Regione Campania)*

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Disciplina risultante dalla conversione in legge del d.l. n. 269/2003 - Riapertura dei termini del condono e possibilità di sanatoria per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Possibilità di rilascio del titolo abilitativo edilizio sia per manufatti realizzati in assenza o difformità dello stesso, sia per opere realizzate in violazione delle norme edilizie e delle prescrizioni degli strumenti urbanistici - Riferimento dei limiti volumetrici alla singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria - Previsione di ipotesi di silenzio-assenso - Ricorso della Regione Campania - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale di tipo residuale (in materia urbanistica) o concorrente (in materia di «governo del territorio») - Carattere dettagliato della disciplina censurata - Inconciliabilità della decretazione d'urgenza con la finalità di stabilire principi fondamentali - Carezza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'emanazione del decreto-legge - Violazione del principio di leale cooperazione e del principio di ragionevolezza - Incoerenza rispetto alle finalità dichiarate ed a quella (economica) effettivamente perseguita - Compressione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del giudicato costituzionale (in relazione alle sentenze nn. 416/1995, 427/1995, 369/1988, 302/1988 e 231/1993 della Corte costituzionale) - Vanificazione degli interventi di programmazione e controllo locale del territorio - Incidenza sulla competenza legislativa regionale relativa alla «valorizzazione dei beni ambientali» - Violazione del principio di tutela della salute e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con il principio di concorrenza e cooperazione delle competenze statali e regionali nella tutela del paesaggio - Invasione della sfera di autonomia degli enti locali in materia di edilizia ed urbanistica - Esclusione di qualsiasi tipo di partecipazione degli enti locali.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte con modifiche l'art. 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269; decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 32, in particolare commi 1, 2, 3, 5, da 14 a 23 e da 25 a 50.
- Costituzione, artt. 3, 9, 32, 77, 114, 117, 118, 119 e 127.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Regione Campania avverso le norme sul condono edilizio contenute nel decreto-legge n. 269/2003 e nella relativa legge di conversione n. 326/2003 - Prospettato rischio di pregiudizio irreparabile all'interesse pubblico - Istanza alla Corte costituzionale per la sospensione degli effetti dell'atto impugnato.

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269; art. 32 del medesimo decreto-legge, nel testo modificato dalla legge di conversione (nel suo complesso e in particolare commi 1, 2, 3, 5, da 14 a 23 e da 25 a 50).
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 35 (come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131) e 40; Costituzione, artt. 3, 9, 32, 77, 97, 114, 117, 118, 119 e 127.

Ricorso della Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, on. Antonio Bassolino, rappresentato e difeso, giusta mandato a margine ed in virtù delle deliberazioni della giunta regionale n. 3875 del 30 dicembre 2003 e n. 25 del 10 gennaio 2004, dal prof. avv. Vincenzo Coccozza e dall'avv. Vincenzo Baroni dell'Avvocatura regionale, insieme con i quali elettivamente domicilia in Roma, presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Campania alla Via Poli n. 29;

Contro: il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*; per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 24 novembre 2003, n. 326, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 274 del 25 novembre 2003, nella parte in cui converte con modifiche l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, e quindi dell'art. 32 del d.l. medesimo, convertito e come modificato, che prevede il «condono edilizio», sia nel suo complesso che in particolare i commi 1, 2, 3 e 5, da 14 a 23 e da 25 a 50 *in parte qua*.

F A T T O

1. — Con d.l. 30 settembre 2003, n. 269 recante «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici» sono state adottate disposizioni relative a diversi ambiti settoriali.

In tale contesto è stato inserito l'art. 32, concernente una nuova «sanatoria» edilizia, che ha riaperto, per la seconda volta in pochi anni, i termini concessi per l'ottenimento del condono, con un espresso rinvio, per quanto non previsto dal decreto, alla disciplina della legge n. 47/1985.

Avverso l'art. 32 del d.l. n. 269/2003, sia in riferimento all'intero intervento sia con specifico riferimento ai commi nn. 1, 2, 3 e 5, da 14 a 23 e da 25 a 50 *in parte qua*, la Regione Campania ha promosso ricorso in via principale deducendo la lesione della propria sfera di autonomia.

In data 24 novembre 2003 è stata approvata la legge di conversione n. 326 del citato decreto-legge, con cui sono state apportate limitate modifiche a singole disposizioni, ma sostanzialmente è stato confermato l'impianto complessivo dell'intervento legislativo e il contenuto normativo della disciplina.

Avendo riguardo al testo legislativo integrato dalle modifiche apportate dalla legge di conversione, si evidenzia che lo stesso risulta confermativo dell'intervento normativo introdotto dal decreto legge sia nei principi ispiratori, sia, sostanzialmente, anche nel dato testuale.

La disciplina è caratterizzata dalla introduzione di un condono edilizio, che si vuole in qualche maniera «giustificare» con regole tese a prefigurare, in assoluta antitesi con tale reale carattere, interventi di riqualificazione.

La Regione Campania propone impugnativa nei confronti dell'intero art. 32 del decreto legge convertito, in quanto contrastante con le pronunce della Corte costituzionale, contraddittorio, invasivo delle competenze regionali ed incoerente nelle sue ampie articolazioni normative, e, in modo specifico, nei confronti di tutte quelle disposizioni che contribuiscono nel loro collegamento, in modo più immediato, ad introdurre «di nuovo» il condono e a tracciarne le modalità di svolgimento.

Sono, pertanto, specificamente indicati nell'oggetto di impugnativa, i commi 1, 2, 3 e 5 che danno conto dell'impianto generale; i commi da 14 a 23 che contemplano ipotesi particolari; i commi da 25 a 31 che si occupano di individuare i modi di operatività della disposta sanatoria; e quelli da 32 e ss. che delineano i procedimenti funzionali alla realizzazione e attuazione del condono medesimo.

Si deve precisare che lo schema riassuntivo appena proposto tiene conto dei contenuti essenziali funzionali alla configurazione dell'intervento di sanatoria che la regione contrasta, in quanto l'impugnativa è proposta dalla Regione Campania per contestare anche l'ammissibilità di una regolamentazione legislativa statale in un ambito che afferisce a proprie attribuzioni, predeterminando condizioni per una vistosa alterazione dei margini di tutela e una vanificazione del corretto esplicarsi della competenza regionale della programmazione del territorio.

In particolare si segnalano, perché significative, alcune previsioni per cogliere in maniera immediata l'invasione della competenza regionale denunciata ed i vizi complessivi dell'atto.

L'art. 32 intende disciplinare la «sanatoria delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente» assumendo di voler, così, pervenire alla regolarizzazione del settore (comma 1) e, in particolare, l'adeguamento della «disciplina regionale ai principi contenuti nel Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380» (comma 2). Mentre, come si dirà, un'esigenza di tal tipo non è per nulla ipotizzabile.

Nel consentire la sanatoria di ampliamenti e realizzazioni di nuove costruzioni, si prevede un limite di volumetria «per singola richiesta di titolo abilitativo in sanatoria» (comma 25) e per le più disparate tipologie di abusi, compresi quelli commessi non solo in assenza di titolo ma anche in violazione delle norme e delle prescrizioni degli strumenti urbanistici (comma 26 e all. 1).

Inoltre, è espressamente prevista una ipotesi di silenzio-assenso sulle domande presentate nei termini di legge (comma 37).

Insomma, non è revocabile in dubbio l'ampiezza degli effetti sul territorio di una tale regolamentazione che incide sulla complessiva politica programmatica dell'ente locale.

Notevole è, ancora, e più in generale, che nell'atto impugnato vi sia una disciplina descrittiva assai dettagliata delle procedure per la presentazione e per l'ottenimento della sanatoria.

Una regolamentazione così puntuale da non lasciare alcun margine di intervento, con la conseguenza che quanto previsto dal comma 2, in ordine all'affermato rispetto delle competenze delle autonomie locali sul governo del territorio si configura come una mera clausola di stile.

Un siffatto intervento, sia per lo strumento normativo adottato, sia per la portata e i contenuti della previsione, e quindi le reali finalità che persegue, lede in modo grave l'autonomia regionale concretando una serie di vizi di legittimità costituzionale che inducono alla proposizione del presente ricorso per i seguenti

M O T I V I

1. — Violazione degli art. 114 e 117 della Costituzione, nonché del combinato disposto degli artt. 3, 9, 32, 97 e 117 della Costituzione. Lesione della sfera di competenza delle regioni. Violazione della Convenzione europea del paesaggio in data 20 ottobre 2000. Violazione degli accordi sottoscritti dal Ministero per i BB.CC.AA. e le regioni del 19 aprile 2001. Violazione del d.lgs. 112/1998. Violazione del principio di leale cooperazione.

In via preliminare si deve ribadire che, nella prospettazione dei vizi avverso l'atto impugnato, le sentenze di codesta ecc.ma Corte costituzionale, in relazione alle precedenti esperienze normative di condono edilizio (legge n. 47/1985 e art. 39 legge n. 724/1994), ha una assoluta rilevanza.

In particolare, come si dirà nel successivo motivo, la Corte ha, tra l'altro, fissato un principio chiaro con riferimento alle precedenti esperienze: la necessaria singolarità e irripetibilità della disciplina del condono. La riproposizione di un tale provvedimento contrasta con il giudicato costituzionale ed è pertanto illegittima.

Difatti, sono proprio le argomentazioni che la Corte ha posto a fondamento di dette pronunce a fornire il più valido dei supporti per sostenere che l'intervento statale impugnato è affetto da insanabili vizi di costituzionalità.

Quell'impianto argomentativo, ovviamente, va considerato tenendo conto della attuale vigenza di un diverso quadro costituzionale che ha ridisegnato i rapporti Stato-regione rafforzando il ruolo di quest'ultima. In tal maniera risultano più chiari i vizi anche di invasione diretta e indiretta della competenza regionale.

Procedendo con ordine.

Va contestato, in primo luogo, l'intervento nel suo complesso (in quanto volto a porre in essere una generale sanatoria edilizia) perché si realizza in un settore di competenza regionale attraverso disposizioni di rango legislativo che, per di più, sostanzialmente esauriscono la disciplina escludendo l'intervento della regione.

1.a. — Il novellato art. 117 Cost. ancora a materie espressamente previste la potestà esclusiva dello Stato e concorrente Stato-regione.

Scomparsa l'urbanistica dagli elenchi di cui all'art. 117 Cost. e tenuto conto che la disciplina impugnata è volta a sanare le condotte antiggiuridiche di coloro che hanno realizzato manufatti in assenza di titoli abilitativi, occorre considerare quanto si debba desumere dalla (e quanto incide la) nuova formulazione costituzionale «governo del territorio».

Delle due l'una.

O la disciplina del condono va riferita alla materia urbanistica, *sub specie* edilizia — concernente, cioè, la disciplina della costruzione e manutenzione degli edifici — e si ritiene che la stessa non vada ricompresa in quella «governo del territorio» ed allora lo Stato è intervenuto in un settore affidato alla potestà legislativa residuale della regione con la conseguente, irrimediabile illegittimità dell'intervento. Ovvero l'urbanistica, come regolamentazione incidente sulla utilizzazione e trasformazione del territorio, non può non appartenere a tale nuova materia del novellato art. 117 Cost.

Vi sono argomenti per sostenere la prima tesi.

Se, infatti, si pone l'accento sulla nuova formulazione costituzionale, si deduce soprattutto che essa involge la regolamentazione incidente sulla utilizzazione e trasformazione del territorio; il mutamento della formula dell'art. 117 non può essere priva di significato e, pertanto, il riferimento a una funzione di «governo» deve comportare di porre in risalto i profili di programmazione e pianificazione.

In tal modo l'edilizia vera e propria nell'indicato significato tradizionale di disciplina della costruzione e manutenzione degli edifici, alla quale potrebbe collegarsi il «condono», certamente all'interno del «governo del territorio», potrebbe anche avere una sua più specifica autonomia connotativa.

Sulla base di tale ragionamento, l'ammissibilità di una sfera di competenza residuale delle regioni, attesa l'assenza della stessa fra gli elenchi del nuovo art. 117 Cost., con la conseguente illegittima invasione da parte della disciplina statale.

1.b. — Comunque, il risultato in ordine alla dedotta illegittimità non cambia collocandosi nella seconda ipotesi.

Anche in questo caso, dovendosi assegnare al mutamento della formula identificativa dell'ambito materiale d'intervento concorrente Stato-regione il significato che ponga in risalto i profili di programmazione e pianificazione regionale, se ne devono trarre le conseguenze.

In verità, prima della riforma costituzionale sul Titolo V, proprio codesta ecc.ma Corte, dovendo caratterizzare l'intervento in materia di condono, ha adoperato frequentemente l'espressione «governo del territorio». Questo per esprimere la peculiarità di una disciplina che finisce per coinvolgere in maniera ampia tutte le funzioni che attengono alla gestione, controllo, programmazione, tutela di un bene essenziale per l'ente pubblico.

In tale materia, in questa ottica, di potestà concorrente, lo Stato deve limitarsi a fissare i principi fondamentali e, come è assolutamente agevole verificare, le disposizioni introdotte dal decreto-legge convertito non possono in alcun modo proporsi come tali alla stregua di quanto, invece, imposto dal terzo comma dell'art. 117 Cost.

Gli elementi che inducono a una conclusione nel senso indicato sono, invero, molteplici.

1.b.1. — In primo luogo è la stessa previsione di un'ipotesi di nuova sanatoria che esorbita dalla nozione di principio inteso, questo, come «modo di esercizio della potestà legislativa regionale» (*cf.* Corte cost. n. 482/1995).

Vizio confermato dall'intera disciplina per la quale neanche soccorre il criterio di cedevolezza delle disposizioni statali.

La natura eccezionale dell'intervento, in primo luogo, e, più in particolare, i tempi stabiliti, le caratteristiche delle previsioni introdotte, l'aver riguardo a condotte già realizzate, escludono del tutto la possibilità di un successivo intervento regionale, e l'intero quadro giuridico dei rapporti risulta definito. D'altra parte, si è di fronte ad una ipotesi di «contenuto provvedimentale», che regola comportamenti già posti in essere, quindi non ipotetici e futuri, ma situazioni pregresse, storicamente verificatesi, determinate e concrete che escludono ancor di più la configurabilità di un principio fondamentale. Come l'ecc.ma Corte ha anche di recente evidenziato può atteggiarsi come principio anche una disciplina più specifica purché esprima un obiettivo quale, ad esempio, quello di una semplificazione delle procedure affinché queste «non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e a evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione» (Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303). Ma l'imposizione di una «rinuncia» alla tutela di una corretta pianificazione, come nell'ipotesi in esame, sfugge a qualunque possibilità di inquadramento come principio.

1.b.2. — La disciplina dei procedimenti dell'intervento legislativo statale è puntuale ed esaustiva, prevedendosi tutte le fasi: sono contemplati espressamente i limiti di volumetria (comma 25) che la legge di conversione ha solo limitatamente modificato sul piano quantitativo, le tipologie di illecito (comma 26), le ipotesi di esclusione (comma 27), la disciplina dei termini (comma 28), l'influenza di fattispecie penali nella sanatoria (commi 29 e 30) con solo formale modifica nei riferimenti normativi, i rapporti con i terzi (comma 31), i termini per la proposizione dell'istanza (comma 32), la documentazione da allegare (comma 35), l'ipotesi del silenzio-assenso (comma 37), l'oblazione da corrispondere (comma 38 e all. 1). È perfino allegato il modello di domanda da presentare alle autorità competenti.

I pochi rinvii, effettuati dal decreto, alla normativa della regione e al rispetto delle competenze di quest'ultima, si riducono ad una vuota formula senza conseguenze.

In definitiva, viene attribuita alla regione unicamente la possibilità di «attuazione della normativa per le ipotesi di minore impatto» (comma 26), ovvero di «prevedere un incremento della oblazione», ma solo nella misura del 10% (comma 33).

1.b.3. — Ancora, non può non considerarsi che la fissazione di principi fondamentali, che la Costituzione attribuisce allo Stato, è evidentemente funzionale alla individuazione di orientamenti e direttive per una coordinata programmazione degli interventi delle regioni e perché si consenta all'ente territoriale un razionale governo del territorio.

1.b.3.a. — Al riguardo, sul piano sistematico e generale, è, infatti, evidente l'esigenza unitaria sottesa alle previsioni costituzionali che prevedono riserve di intervento per lo Stato. Soprattutto alla luce del differente rapporto Stato-regione disegnato dal legislatore costituzionale, le competenze dello Stato rinvengono un limite, per così dire, «interno» e di «essenza» nella necessità di individuare regole comuni, funzionali alla tutela di valori che vanno garantiti pur nella diversità delle discipline regionali.

Per ciò che qui interessa, di sicuro, costituiscono alti riferimenti da assumere come guida per i contenuti della disciplina affidata allo Stato, il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), la tutela paesaggistica nel suo significato più ampio individuato dalla giurisprudenza costituzionale (art. 9 Cost.), la tutela della salute (art. 32 Cost.), il buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Nel caso di specie, laddove lo Stato ha posto in essere un intervento incoerente con tali valori, si è posto al di fuori della propria sfera di competenza, in quanto ha negato i presupposti stessi e il fondamento della specifica attribuzione.

1.b.3.b. — D'altro canto, anche per una conferma (di carattere storico-normativo) può essere utile ricordare la disciplina organica delle funzioni posta dal d.lgs. n. 112/1998.

Il capo II, recante la disciplina di riparto relativa al «territorio e urbanistica» fornisca in questo senso una significativa lettura finalistica dei compiti riservati a ciascun soggetto pubblico nel settore relativo al governo del territorio laddove sancisce che (art. 52) spettano allo Stato solo i compiti relativi alla identificazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturale e ambientali» (comma 1) che vengono esercitati «attraverso intese» (comma 2) con i soggetti territoriali interessati.

In tale direzione l'accordo sottoscritto, in data 19 aprile 2001, fra il Ministro BB.AA.CC. e le regioni è specificamente finalizzato alla individuazione di quelle «linee fondamentali» previste dal citato art. 52 del d.lgs. n. 112/1998, fra l'altro sulla base della Convenzione europea del paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre 2000.

I contenuti di tale accordo mirano in particolare ad orientare i criteri di pianificazione, coordinare le funzioni di vigilanza, tenuto conto che «la tutela, la buona conservazione, la riqualificazione, la valorizzazione del paesaggio costituiscono un obiettivo prioritario di interesse nazionale».

In tal modo si è confermato il contenuto di valore dell'ambito di competenza attribuito allo Stato.

Le esigenze di fondo che è compito dello Stato salvaguardare — garantendo l'unità su cui si basa, e trova limite, la sua competenza — derivanti da principi fondamentali della Carta costituzionale (artt. 3, 9, 32, 97), ma anche da accordi internazionali (Convenzione europea) attuati attraverso le previste intese dei soggetti titolari delle competenze di programmazione territoriale (Accordo 19 aprile 2002 sottoscritto fra il Ministero BB.AA.CC. e le regioni), appaiono tutte contraddette dall'attuale intervento volto a sottrarre agli enti locali la loro funzione di controllo e repressione dell'abuso nonché ripristino e valorizzazione del loro territorio.

Insomma, la norma costituzionale, nel fissare il rapporto fra principi fondamentali (individuati con legge statale) e legislazione regionale, propone non solo un limite quantitativo e oggettivo all'esercizio della potestà, ma anche funzionale al rispetto di un obiettivo, e cioè, per l'ipotesi in esame, la razionale pianificazione.

Un intervento di condono, di per sé si pone in evidente contrasto con un tale obiettivo ed ostacola qualunque esplicazione dell'autonomia regolativa regionale che lo Stato deve, invece, rispettare, potendo soltanto individuare quanto è necessario per garantire l'unità dell'intervento normativo per fini di salvaguardia e tutela del territorio.

1.b.3.c. — Siffatta conclusione è, invero, confermata e avvalorata dai contenuti dell'atto impugnato.

La sanatoria è ampia coinvolgendo una articolata tipologia di abusi. In particolare, si consente il rilascio del titolo non solo per manufatti realizzati in assenza o in difformità dello stesso, ma anche per opere realizzate in violazione delle norme edilizie e delle prescrizioni degli strumenti urbanistici (comma 1 - 25 - 26 e all. 1), imponendo alle autonomie locali di subire gli illeciti urbanistici compiuti in dispregio della programmazione territoriale già vigente e dei piani di zona, laddove questi impediscano o limitino l'edificabilità ovvero la condizionino a determinate finalità. Coerenza urbanistica e territoriale, dunque, violata, e di cui si impedisce il recupero attraverso la vanificazione di ogni intervento repressivo e, soprattutto, di ripristino.

Quanto sopra è ulteriormente aggravato dalla circostanza che il limite di volumetria viene riferito alla «singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria» (comma 25) e, nonostante la modifica relativa al singolo fabbricato, continua a non esservi una relazione con l'area.

Per di più, in base a una documentazione (tecnica e fotografica) da presentarsi sino al 31 marzo 2004 (comma 35). Previsione inidonea a certificare l'effettiva realizzazione dell'opera al 31 marzo 2003; ciò determinerà, come d'altronde hanno insegnato le pregresse esperienze, un aumento dei fenomeni di abusivismo fino alla scadenza del termine di presentazione delle domande.

A ciò si aggiunga, ancora, la previsione di ipotesi di silenzio-assenso (comma 37), che permetterà di condonare anche quegli abusi esclusi (pochi, in verità) dalla normativa impugnata.

2. — Violazione degli artt. 114 e 117 della Costituzione. Violazione degli accordi sottoscritti dal Ministero per i BB.CC.AA. e le regioni del 19 aprile 2001. Violazione dell'art. 77 Cost. e del d.lgs. n. 281 del 28 agosto 1997, in particolare art. 2. Violazione del principio di leale cooperazione.

Né un tale intervento può essere giustificato da esigenze di carattere unitario.

Anche laddove queste ricorressero nel caso di specie (il che, come si è visto, non è), il legislatore statale avrebbe comunque dovuto procedere secondo i canoni costituzionali di lealtà e cooperazione che, nel caso di specie, trattandosi di un intervento statale privo dei caratteri di normativa di principio in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente, può realizzarsi solo attraverso «una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303 cit.).

Al contrario, l'intervento è caratterizzato, anche sotto il profilo procedimentale, da evidenti vizi di illegittimità sul piano della leale cooperazione. Oltre a non aver perseguito le necessarie intese, richieste dalla giurisprudenza costituzionale (sent. 303/2003), nonché dalla normativa organica sulle funzioni (d.lgs. n. 112/1998), l'utilizzo del meccanismo di decretazione d'urgenza ha comportato l'esclusione della regione da qualsiasi possibilità di intervento.

Si ricorda che il d.lgs 28 agosto 1997, n. 281, art. 2 comma 3, ha disposto che, nelle materie di competenza regionale, sia «obbligatoriamente» sentita la Conferenza Stato-regioni e che tale obbligo possa essere derogato solo in caso di urgenza (comma 4), rinviando la consultazione in sede di esame delle leggi di conversione dei decreti legge (comma 5). Ne consegue che, nel momento in cui il Governo ha ritenuto di agire attraverso lo strumento normativo di cui all'art. 77 Cost. in assenza dei presupposti costituzionali, ha illegittimamente leso la sfera di competenza garantita alle regioni. Illegittimità non sanata dalla legge di conversione.

3. — Ulteriore violazione degli art. 114 - 117 e 119 della Costituzione. Lesione della sfera di competenza delle regioni.

3.1. — La dedotta, ulteriore, illegittimità va riferita alla mancanza, nell'intervento, di qualunque carattere che consenta allo stesso di inserirsi nell'ambito della potestà legislativa statale relativa al «coordinamento della finanza pubblica».

In primo luogo la natura eccezionale dell'intervento contraddice sia lo scopo della competenza (regolarizzazione del settore), sia, ancora una volta, il carattere di principio che dovrebbe assumere l'intervento legislativo in materia concorrente, ossia norma fondamentale di governo dell'assetto finanziario pubblico. Né è consentito individuare la materia solo per lo scopo che il legislatore intende perseguire. In tal senso l'indirizzo di codesta ecc.ma Corte.

Ha chiarito, infatti, la Corte che la determinazione della materia regionale deve farsi in modo obiettivo senza riferimento al risultato da conseguire, cioè senza riguardo all'influenza che su essa può derivare dall'esercizio di poteri appartenenti a sfere diverse (v. sentt. nn. 304/1987; 94 e 165 del 1986), in quanto ciò che rileva primariamente, ai fini predetti, è il contenuto e l'oggetto specifico dell'atto normativo (Sentenza n. 433 del 1987).

Diversamente, soprattutto in tema di recupero erariale, sarebbe sempre possibile per il potere centrale incidere nei settori di spettanza regionale, giustificando ogni intervento non sugli aspetti strutturali della normativa, ma sugli scopi (prettamente finanziari) che si è inteso perseguire.

E, naturalmente, la disciplina si mostra in contrasto con i principi che il nuovo art. 119 Cost. ha fissato. I principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, infatti, impongono una definizione dei ruoli con regole rispettose dell'autonomia in un contesto di stabilità.

I tratti dell'intervento, come più volte evidenziato, sono irriducibili a tali principi.

3.2. — Analogo discorso va effettuato sulla potestà legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente». Anche in questo caso la previsione impugnata tradisce la specifica ed espressa finalità connessa alla attribuzione di competenza legislativa. Sul punto specifico, d'altra parte, la Corte ha già chiarito che l'intento del legislatore costituzionale è stato solo quello di «riservare allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale» (sent. n. 07/2002).

4. — Violazione degli artt. 3, 9, 117, 118, 119 e 127 della Costituzione. Violazione del principio di ragionevolezza. Violazione del principio di leale cooperazione. Violazione del giudicato costituzionale, in part. sentenze 416/1995 - 427/1995 - 369/1988 - 302/1988 e 231/1993.

La normativa è, inoltre, viziata per irragionevolezza sotto molteplici aspetti.

Aiuta a dimostrarlo la giurisprudenza costituzionale cui all'inizio si è fatto riferimento.

4.a. — Il comma 2 dell'art. 32, come detto, reca una sorta di motivazione a sostegno dell'intervento giacché prevede che «la normativa è disposta nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ...».

In realtà, però, non vi è stata alcuna innovazione normativa nel settore (il testo unico n. 380/2001, tra l'altro, non ha modificato l'impianto normativo complessivo in materia) e, in ogni caso, pur laddove vi fosse stata, si applicherebbero comunque i nuovi principi in attesa della loro attuazione. Ma soprattutto, non si riesce in alcun modo a comprendere in qual maniera si possa collegare questa terza sanatoria edilizia con una eventuale, già intervenuta, modifica legislativa di settore. E quale sia il rapporto fra questa disciplina e la successiva di livello regionale.

Sotto tale profilo, l'atto impugnato è, però, ulteriormente viziato perché irragionevole anche rispetto agli scopi di carattere economico (che comunque non possono giustificare né l'invasione di competenza, né i danni arrecati al territorio), in quanto non tiene conto degli effetti ulteriori e deleteri che tali previsioni comportano anche solo in termini economici per gli enti territoriali. Questi ultimi, infatti, dovranno far fronte a spese per l'urbanizzazione e il recupero ambientale che gli oneri di urbanizzazione, a carico di coloro che si avvantaggeranno della sanatoria, non copriranno se non in maniera del tutto limitata.

Insomma, pur se non si volesse considerare come vizio la dedotta difformità tra il fine reale e quello dichiarato e volendo limitare la valutazione al solo aspetto economico, la normativa si mostra comunque viziata nel fine in quanto non in grado di raggiungerlo.

Anzi, proprio sul piano finanziario, si rinvengono ulteriori elementi di vizio per l'illegittima compressione dell'autonomia finanziaria regionale garantita dal novellato art. 119 Cost.: attraverso il meccanismo contemplato dalla normativa impugnata si toglie in termini economici alle autonomie locali (attesa la necessità da parte delle stesse di sopportare i costi prima indicati) più di quanto non intenda recuperare l'erario. In tal modo, si impone, fra l'altro, agli Enti territoriali l'impegno di somme per determinate finalità piuttosto che per altre ovvero la necessità di recuperare entrate ulteriori per far fronte alle nuove spese.

4. — Ancora, va eccepita, in uno con il costo in termini di legalità, l'ulteriore illegittimità perché si determina la vanificazione degli interventi di programmazione e controllo locale.

Il condono edilizio, infatti, si caratterizza in quanto, come osservato da codesta ecc.ma Corte, la possibilità di tali sanatorie comporta «effetti permanenti, di modo che il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l'ordine giuridico violato» (Corte costituzionale 21-28 luglio 1995, n. 416), incidendo su beni — il territorio e l'ambiente — che costituiscono risorse limitate, rendendo irreversibili le conseguenze del danno e compromettendo la corretta gestione e programmazione del territorio affidate alla regione.

In tal senso, come è noto, il Giudice costituzionale aveva giustificato, pur nell'ambito di un diverso quadro costituzionale dei rapporti Stato-regione, meccanismi di sanatoria, solo in quanto destinati a non più ripetersi.

Come la Corte costituzionale ha chiarito, si è trattato, infatti, di «norme del tutto eccezionali» connesse a ragioni «contingenti e straordinarie» (sent. 28 luglio 1995, n. 416), che hanno attribuito al regime di sanatoria il carattere episodico e delimitato temporalmente.

Con la sentenza del 28 luglio 1995, n. 416 la Corte ha chiaramente affermato che, laddove vi fosse stato un «ulteriore e persistente spostamento dei termini temporali di riferimento del commesso abusivismo edilizio ..., differenti sarebbero i risultati della valutazione sul piano della ragionevolezza, venendo meno il carattere contingente e del tutto eccezionale della norma (con le peculiari caratteristiche della singolarità ed ulteriore irripetibilità) in relazione ai valori in gioco, non solo sotto il profilo delle esigenze di repressione dei comportamenti che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale, ma soprattutto sotto il profilo della tutela del territorio e del correlato ambiente in cui vive l'uomo» e ha rilevato ancora che «la gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe certamente compromessa sul piano della ragionevolezza da una ciclica o ricorrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità ...» (cfr. anche sentt. 427/1995; 369/1988; 302/1988; 231/1993).

La legalizzazione *ex post* di vere e proprie azioni antiggiuridiche determina (come già in passato) l'aspettativa di ulteriori provvedimenti premiali.

Sotto tale profilo, fra l'altro, le pregresse esperienze offrono elementi di giudizio anche sul piano degli effetti pratici dell'intervento.

E i passati interventi di condono hanno inciso sulla relazione centro-periferia, delegittimando il ruolo delle autorità locali che, con sempre maggiore determinazione, hanno dovuto impegnarsi per arginare il fenomeno e recuperare il rapporto corretto con i cittadini.

In tale direzione si segnala, soprattutto alla stregua della riforma costituzionale introdotta dalla legge cost. 3/2001, un notevole impegno normativo e amministrativo delle autonomie locali; in particolare, per quanto qui da vicino ci riguarda, della Regione Campania che si sta adoperando per un'efficace politica territoriale che sarebbe del tutto compromessa dalla normativa impugnata.

Questa sanatoria (basata soltanto su esigenze di incasso che, in quanto tali, sono sempre verificabili in futuro) vanificherebbe lo sforzo delle amministrazioni in tal senso, frustrando, nel contempo, i comportamenti legali dei soggetti privati.

In definitiva, dalle sentenze della Corte costituzionale discende uno sbarramento insuperabile perché il legislatore è stato avvertito che proprio per la eccezionalità della circostanza, tale strada non sarebbe stata più percorribile e, conseguentemente, considerata legittima dalla Consulta, atteso anche il costo che ne sarebbe derivato sul piano della legalità e dell'efficace controllo del territorio.

4.c. — La disciplina impugnata non sfugge ad una ulteriore censura di illegittimità costituzionale. È evidente il contrasto di un condono generale con l'art. 9 della Costituzione che pone quale compito della Repubblica, quello di tutela del paesaggio e del patrimonio artistico della Nazione e ancora dell'art. 117 terzo comma che attribuisce alla regione la competenza legislativa relativa alla valorizzazione dei beni ambientali.

Ed invero lo stesso termine adoperato dal Costituente nell'art. 9 (Repubblica) costituisce riprova di un impegno, nella direzione indicata dalla norma costituzionale, imposto all'intera organizzazione quale oggi risulta dall'art. 114 Cost. novellato, ricomprendendovi l'articolazione territoriale.

Proprio questa notazione si mostra idonea ad evidenziare ulteriormente la ricaduta del vizio di legittimità dedotto sulle competenze regionali, in quanto tale violazione si connette, fra l'altro, a precise lesioni «dell'ordine delle competenze costituzionalmente stabilito in vista dell'attuazione della predetta tutela» (sent. n. 302/1988 cit.).

Tale «illegittimo uso» del potere legislativo da parte dello Stato, comunque si voglia qualificare la materia oggetto della disciplina censurata, incide in ogni caso sul governo del territorio in quanto certamente inibisce scelte diverse di pianificazione e di uso del territorio medesimo.

Ed ancora, consolidando situazioni illegali in aree così estese, comprime la competenza della regione nella «valorizzazione dei beni ambientali», impedendo strategie complessive tese a scelte di recupero ambientale e vanificando la regolazione regionale: risulta violato così «il principio costituzionale di concorrenza e cooperazione delle competenze statali e di quelle regionali nella tutela del paesaggio» (sent. n. 302/1988 cit.).

5. — Ulteriore violazione degli art. 114, 117 e 118 della Costituzione. Violazione dell'art. 3 Cost. Irragionevolezza. Lesione della sfera di competenza delle regioni. Violazione del principio di leale cooperazione.

Come già precisato, tutto quanto sopra conduce alla illegittimità dell'intero intervento statale sul punto di cui all'art. 32 come convertito, che si caratterizza per il prevedere, con l'insieme dei suoi contenuti, una nuova sanatoria generalizzata.

Rispetto a ciò la disciplina contenuta nei commi poi specificati nell'impugnativa, si pone come normativa che in modo ancor più diretto è funzionale alla previsione di condono, mostrando un rapporto interno in relazione all'obiettivo.

Di qui i vizi di illegittimità per violazione diretta e indiretta dell'autonomia regionale.

Per alcuni di essi (commi) si prospettano, poi, i seguenti vizi, confermativi, per un verso, di quanto detto, specifici, per altro:

a) commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20: in violazione dell'art. 117 Cost. non prevedono alcun intervento dell'ente locale;

b) comma 25: la disposizione si mostra irragionevole nella parte in cui non collega la volumetria assentibile a un limite riferito anche all'area su cui insiste il fabbricato. Infatti, pur con l'integrazione posta in essere dalla legge di conversione che condiziona il rilascio del titolo al limite dei 3000 mc. per fabbricato, continua il legislatore statale a non tener conto dell'esigenza di considerare la specifica ampiezza dell'area su cui gli immobili sono stati costruiti. È facile immaginare che, con un semplice «frazionamento» delle istanze potrebbero essere sanate intere zone residenziali abusive, essendo sufficiente — proprio perché non vi è un limite connesso al territorio — la realizzazione di tanti autonomi fabbricati adiacenti;

c) comma 26: la disposizione è ancora illegittima — per violazione dei dedotti artt. 117 e 118 Cost. — nella parte in cui (lett. a) rende sanabile qualsiasi abuso, anche in violazione delle norme urbanistiche e prescri-

zioni degli strumenti urbanistici, non condizionando il rilascio del titolo ad alcuna partecipazione degli enti locali che tali strumenti di pianificazione hanno adottato. Ed ancora nella parte in cui condiziona all'adozione di una legge regionale (da approvarsi, peraltro, in tempi strettissimi) solo le ipotesi di minore impatto sulla gestione e la programmazione del territorio, non rispettandosi alcun margine di autonomia regionale;

d) commi 32 e 35: tali disposizioni, relative al procedimento di condono, dettano una disciplina di assoluto dettaglio e pervasività in contrasto con l'art. 117 Cost. — tale da escludere qualsiasi tipo di partecipazione dell'ente locale anche in tale fase pur meramente procedimentale. Come ricordato, è fin anche allegato il modello di domanda da presentare.

Pur volendo ritenere le stesse di natura suppletiva, e dunque cedevoli, le disposizioni in esame non riuscirebbero comunque a superare il vizio di illegittimità eccepito.

Si è già segnalato il recente orientamento della Corte riguardo la più netta distinzione fra competenze regionali e statali nell'ambito della potestà legislativa concorrente (sent. n. 282/2002), più rigorosa nel limitare la competenza statale alla individuazione dei soli principi della materia. A ciò si aggiunga la più chiara indicazione nel senso della inammissibilità di norme statali di dettaglio cedevoli (sent. n. 303/2003), laddove non necessaria per «assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività» (ipotesi che, come è evidente, non ricorre nel caso in esame).

D'altronde, anche dal punto di vista meramente pratico, è evidente che per tale compressione della sfera regionale sarebbe fuorviante parlare di norme cedevoli, tenuto conto che si tratta di un intervento che si esaurisce in un periodo breve, per cui la normativa determinerebbe un inammissibile definitivo esautoramento delle competenze regionali;

e) comma 37: tale norma è irragionevole nella parte in cui introduce una ipotesi di silenzio-assenso, collegando al semplice decorso del termine l'ottenimento del titolo in sanatoria per qualsiasi ipotesi. È evidente, infatti, che introducendo una previsione di sanatoria generale si verificherebbe un intasamento degli uffici territorialmente competenti e un rallentamento dell'esame delle relative pratiche. Ciò significa la possibilità che, attraverso tale meccanismo, siano condonate anche ipotesi in astratto sottratte al beneficio che qui si contesta. Né a ciò potrebbe porsi rimedio attraverso l'esercizio dell'autotutela, laddove tali provvedimenti, come è noto, necessitano di ulteriori presupposti rispetto alla mera rilevazione della illegittimità dell'atto implicito.

Istanza ai sensi degli artt. 35 e 40 della legge n. 87/1953.

Si produce istanza a codesta ecc.ma Corte affinché valuti il ricorrere dei presupposti per la sospensione dell'atto impugnato alla luce delle renti modifiche apportate dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 alla legge n. 87/1953, in part. artt. 35 e 40.

L'esperienza di passati condoni ha insegnato che simili provvedimenti legislativi, producendo nella società una notevole aspettativa di sanatoria, inevitabilmente determinano un aumento vertiginoso, soprattutto nel primo periodo di attuazione della legge, dei fenomeni di abusivismo. In tal senso vi è, dunque, quel rischio di ulteriore irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico connesso alla salvaguardia dell'ambiente e alla ordinata programmazione e pianificazione urbanistica affidata alla Regione. L'eventuale sospensione, nel mentre non comporterebbe alcuna conseguenza di danno, costituirebbe un efficace baluardo per impedire ulteriori compromissioni del territorio fino alla decisione nel merito dell'ecc.ma Corte.

P. Q. M.

Si conclude affinché l'ecc.ma Corte costituzionale voglia, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 24 novembre 2003, n. 326, nella parte in cui converte con modifiche l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, e quindi dell'art. 32 del decreto-legge medesimo, nei termini indicati, per violazione degli artt. 3 - 9 - 32 - 77- 97 - 114 - 117 - 118 - 119 e 127 Cost. dei principi di ragionevolezza e di leale cooperazione fra Stato e regione e per lesione della sfera di competenza della regione.

Napoli-Roma, addì 20 gennaio 2004

PROF. AVV. Vincenzo COCOZZA - AVV. Vincenzo BARONI

04C0150

N. 1

*Ordinanza del 13 settembre 2003 emessa dal giudice di pace di Montecorvino Rovella
nel procedimento civile vertente tra Manzo Domenico e Prefetto di Salerno*

- Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Dovere del giudice di controllare in fase pregiudiziale la regolarità del pagamento - Mancata previsione della possibilità di integrare la somma versata - Mancata precisazione dell'entità della cauzione nel caso di sanzione inflitta per violazione dell'art. 193 cod. strada - Denunciato contrasto con il valore assoluto della persona umana - Disparità fra cittadini abbienti e meno abbienti, nonché fra cittadini e P.A. - Incidenza su diritti fondamentali dell'individuo - Violazione del diritto di azione e di difesa - Ingiustificato ostacolo all'esercizio della tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione.**
- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, comma 3, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 113, comma secondo.

IL GIUDICE DI PACE

Letti gli atti relativi, ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento n. 671 ruolo affari contenzioso civile anno 2003, promosso da sig. Manzo Domenico, domiciliato in Montecorvino Rovella (SA), nei confronti dell'Ufficio Territoriale di Governo di Salerno, in persona del sig. Prefetto.

F A T T O

Con atto di opposizione *ex artt.* 22 e 23, legge n. 689/1981, il ricorrente contestava in fatto e in diritto la ordinanza — ingiunzione n. 3350/2002 emanata in data 18 dicembre 2002, notificata il 31 luglio 2003 dall'Ufficio territoriale di Governo di Salerno.

Esponendo l'opponente che: a seguito del rapporto dei Carabinieri della locale stazione del comune di Montecorvino Pugliano elevato [*recte*: redatto] in data 19 luglio 2002, verso le 21 [...] per presunta violazione di cui all'art. [*recte*: dell'art.] 193 c.d.s., [circolando con veicolo privo della copertura assicurativa per r.c.a....], gli veniva irrogata sanzione amministrativa e, di poi, notificata l'ordinanza ingiunzione, opposta, a cura dell'Ufficio territoriale di Governo di Salerno per € 1.310,00.

All'uopo, provvedeva a depositare in Cancelleria di questo ufficio giudiziario, in data 23 agosto 2003, il ricorso di che trattasi, con le forme e le modalità già previste dalle disposizioni di legge.

Più precisamente, il deducente, nonostante le recenti modifiche dettate dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 (s.o. *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 12 agosto 2003, s.g. n. 186), non provvedeva a depositare la sancita cauzione pari alla metà del massimo edittale.

D I R I T T O

La sospensione della sanzione invocata dal ricorrente, è diritto incontestabilmente previsto dalla legge, qualora ne sussistano le condizioni.

Nel caso di specie, questo giudice osserva che il ricorso sia stato proposto (ed accettato dalla cancelleria) in data 23 agosto 2003 senza il versamento, con le modalità chiarite per lettera circolare, di una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organismo accertatore.

Ed invero, l'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003 n. 151 prevede l'obbligo anzidetto, a pena di inammissibilità del ricorso, (*cf.* comma 3).

Secondo l'opinione di questo giudicante la disposizione prima riportata (dell'art. 204-*bis*, comma 3, della legge n. 151/2003) si pone in contrasto con gli artt. 2, 3, 24 e 113, della Costituzione nella parte in cui, pone una inequivocabile e intollerabile discriminazione monetaria tra cittadini, contrae fino ad obliterare il diritto sancito dalla legge n. 689/1991 che regolamenta l'opposizione ad ordinanza-ingiunzione, obbliga il giudice ad operare, in fase pregiudiziale, una verifica di ordine meramente burocratico, normalmente a carico di altro personale dell'ufficio, addirittura dovendo egli dichiarare inammissibile la domanda in fase preliminare, cioè prima che sia stato incardinato il procedimento e instaurato il contraddittorio, non ammettendo né disciplinando una possibile integrazione valutaria ovvero una modalità di emendamento, ponendosi trattare di errore scusabile e sanabile.

Per quanto precede, si ritiene che l'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, introdotto dalla legge n. 1^o agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003 n. 151 non sia conforme a Costituzione e si intende pertanto sollevare incidente di costituzionalità nei termini che seguono:

rilevanza della questione e proposizione *ex officio*.

La presente questione di legittimità costituzionale viene proposta d'ufficio ai sensi del comma terzo art. 23 della legge n. 87/1953, non essendo la stessa stata sollevata dal ricorrente.

Innanzitutto, la questione appare rilevante, dal momento che la richiesta di sospensione del procedimento costituisce una facoltà preliminare alla successiva ed eventuale formulazione della decisione, e pertanto, una declaratoria d'inammissibilità della richiesta — che intervenisse oggi e che fosse fondata sull'inapplicabilità — prevista dall'art. 204-*bis* comma III — dell'artt. 22 e 23 legge n. 689/1981, andrebbe a configurare proprio con le opportunità da quest'ultima norma concesse;

non manifesta infondatezza della questione — violazione degli artt. 2 e 3 Cost.

La norma, sulla cui costituzionalità si opina, lede — *sine dubio* secondo questo giudice — l'art. 2 Cost. che consacra il valore assoluto della persona umana, poiché annienta uno dei diritti fondamentali dell'individuo, per di più su radici francamente mercantili.

La parità tra cittadini, abbienti, meno abbienti, non abbienti, nonché tra cittadino e pubblica amministrazione *latu sensu*, rende evidentemente violativa la disposizione proprio nei confronti della legge costituzionale. Diversamente argomentando, si andrebbe a legittimare una palmare disparità di possibilità difensive — e quindi una ineguaglianza nei confronti della legge — basata sul mero ed elusivo fattore monetario. Non a tutti, è noto, è concesso poter anticipare, peraltro infruttuosamente, cifre considerevoli, che nel caso che ci riguarda potrebbero superare gli € 2.000,00, ricordato che la sanzione irrogata e opposta corrisponde ad € 1.310,00.

Viepiù, va considerato che proprio sul piano economico (possibile indigenza) può essere spiegato l'omesso pagamento dell'assicurazione obbligatoria.

Non v'è chi non veda, quindi, che la normativa in parola compromette il diritto fondamentale dell'individuo espressamente garantito dall'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana.

D'altro canto proprio la possibilità (alternativa) di proporre ricorso all'Ufficio territoriale di Governo ovvero, con modalità ben diverse, al giudice di Pace, andrebbe a confermare irrimediabilmente una sorta di differente tutela, l'una riservata ai disagiati, l'altra agli agiati che possono permettersi di anticipare, senza diritto agli interessi legali, cifre anche consistenti, creando, surrettiziamente, ostacoli, barriere, inomogeneità sociali che proprio la Costituzione repubblicana tende a ridurre ovvero eliminare. Né va al proposito dimenticato che soltanto il ricorso innanzi al giudice di Pace, consente, a seguito del giudizio e per il principio della soccombenza, di recuperare, nel caso di accoglimento, le spese giudiziali e quelle vive;

violazione dell'art. 24 Cost.

La tutela dei diritti dei cittadini, indipendentemente dalle condizioni socio-economiche, non può essere assoggettata ad una difficoltà, spesso insuperabile, di natura monetaria, consistente e irragionevole.

Tale situazione comporta una contravvenzione della norma costituzionale che espressamente — e senza deroga alcuna, diretta ovvero indiretta — prevede che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, sottolineando che il diritto alla difesa è inviolabile e intangibile in ogni stato e grado del procedimento.

Se da un lato, infatti, l'imposizione di un pedaggio potrebbe essere spiegata con un tentativo di deterrenza nei confronti delle talora giuste e legittime rimostranze nei confronti della p.a., dall'altro proprio tale imposizione e il fine che sembra perseguire, crea ovvero tende a riprodurre, come nel caso di specie, un profondo e insormontabile

bile vallo tra diritti del singolo e poteri della p.a., sintoma di strapotere che il legislatore ha provato altrimenti a ridurre, imponendo cogenti parametri di trasparenza nell'agire della p.a. e individuando i responsabili dell'attività amministrativa e dei sottesi procedimenti.

Rischio non solo sanzionatorio-amministrativo, ma addirittura pecuniario, in capo all'avente diritto per la tutela di interessi legittimi senza contromisure quale, ad esempio, analogo pegno di garanzia a carico della p.a. o, meglio, del di lei funzionario ipoteticamente in errore, prima della decisione;

Violazione dell'art. 113 Cost.

La chiara previsione che «contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale» e che essa «non può essere esclusa o limitata» sembra confliggere ineluttabilmente con la norma sulla cui conformità al dettato costituzionale si dubita.

Dell'enorme, esorbitante asimmetria dei poteri (*recte*: delle possibilità) già nella legge n. 689/1981 non vi è dubbio. Ingiustificato, in uno stato di diritto, che essa venga tramutata, con la norma di cui si chiede la conformità costituzionale, in asinergia e acinesia a solo danno del cittadino.

Non può essere superfluo far rilevare che nel caso *de quo* il giudicante, estraneandosi del tutto dal merito, avrebbe dovuto *ex abrupto* dichiarare inammissibile il ricorso, peraltro depositato senza censure, nonostante né la norma in questione, né i documenti susseguenti precisino (innanzitutto al «giudice-controllore») quale sia il massimo edittale della sanzione prevista per contravvenzione dell'art. 193 cds (al riguardo può essere utile confrontare la pubblicazione del Sole 24 Ore — Guida al Diritto del 6 settembre 2003).

Peraltro, è indubbio che nell'indurre il ricorrente, di fatto, a desistere dal tutelare i propri diritti in sede giurisdizionale, si tenda a dissuadere dall'unico sistema di salvaguardia che il cittadino ha a disposizione, vincolato al giudizio fattuale e non solo formale.

Per tutte le esposte ragioni la questione di legittimità costituzionale l'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni il decreto legge 27 giugno 2003 n. 151 appare non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Vista la legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Ritenuta rilevante ai fini del presente giudizio e non manifestamente infondata e la questione di legittimità costituzionale dell'art. l'art. 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003 n. 214 che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003 n. 151 per contrasto con gli artt. 2, 3, 24 e 113, comma secondo, della Costituzione nella parte in cui prevede che all'atto del deposito del ricorso il ricorrente debba versare presso la cancelleria, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta, nella parte in cui prevede che il giudice di pace debba controllare la regolarità del prescritto pagamento in fase assolutamente pregiudiziale; nella parte in cui non prevede la possibilità di integrare le somme pagate in difetto ovvero di quelle non pagate; nella parte non chiarisce l'effettive cauzioni da corrispondere; quindi nei termini di cui in parte motiva;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Consulta;

Manda alla cancelleria per la notifica alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Montecorvino Rovella addì, 13 settembre 2003

Il giudice: TURCO

N. 2

*Ordinanza del 29 settembre 2003 emessa dal Tribunale di Napoli
nel procedimento penale a carico di Marynowski Konrad*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Convalida - Rito direttissimo - Disparità di trattamento per la previsione dell'arresto per ipotesi contravvenzionali di scarso rilievo penale - Contrasto con il principio di solidarietà - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Lesione del diritto di difesa (attesa l'immediatezza dell'espulsione, a seguito dell'obbligatorietà del rilascio del nulla osta all'espulsione e le difficoltà burocratiche dello straniero espulso di rientrare per partecipare al processo) - Lesione della tutela della condizione giuridica dello straniero (in particolare in relazione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del diritto ad un giusto processo.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24 e 111.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento penale n. 4/34/03 a carico di Marynowski Konrad arrestato il 28 settembre 2003 per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, perché, come da contestazione del p.m. non ottemperava all'ordine di lasciare il territorio nazionale emesso dal Questore di Napoli e condotto dinanzi a questo giudice in data odierna per la convalida dell'arresto e la celebrazione del contestuale giudizio con il rito direttissimo;

Vista l'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla difesa in ordine all'indicata norma, laddove è prevista l'immediata espulsione dello straniero rimesso in libertà nell'ambito di un procedimento *de quo*, per contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione;

Sentito il parere conforme del p.m.;

OSSERVA

La fattispecie di cui all'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 286/1998, così come modificato dalla legge 189 del 30 luglio 2002, prevede che lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattiene nel territorio dello stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno, e che in tal caso si procede a nuova espulsione con accompagnamento alla frontiera mediante forza pubblica.

Con la novella è stata, dunque, introdotta la possibilità di procedere a privazione della libertà personale con riferimento ad ipotesi contravvenzionali, ed in particolare è stata introdotta la previsione dell'obbligatorietà della misura dell'arresto a fronte di una violazione di norma contravvenzionale, come nel caso in esame di cui all'art. 14, comma 5-ter. In detta ipotesi l'arresto è obbligatorio, occorre verificare solo se sussistono i gravi indizi per il titolo di reato per il quale si procede.

L'adozione di un anomalo rito direttissimo «obbligatorio» a parere del giudicante remittente si presenta in contrasto non solo con il principio di uguaglianza, ma anche e soprattutto con il diritto di difesa; la norma di fatto non consente in concreto da una parte l'esercizio dell'azione penale secondo i canoni ordinamentali generali (il pubblico ministero *ex art. 449 c.p.p.* «se ritiene di dover procedere» può presentare direttamente l'imputato in stato di arresto davanti al giudice del dibattimento, cosa che potrebbe anche non accadere ove, acquisite le necessarie informazioni, sentiti i soggetti coinvolti, si renda conto che ricorrono circostanze concrete che possano in effetti far ritenere giustificata la presenza sul territorio dello Stato del soggetto arrestato straniero) e dall'altra sul pieno esercizio del diritto di difesa con la conseguente possibilità di svolgere quelle indagini difensive (che trovano poi il loro referente e fondamento normativo nell'art. 111 della Costituzione) che potrebbero condurre l'autorità giudiziaria a riscontrare la presenza di una serie di cause giustificative quanto alla imputazione contestata.

In particolare si evidenzia il contrasto con il dettato costituzionale con riferimento agli articoli:

1) art. 3 Cost., per disparità di trattamento perché l'arresto è previsto per ipotesi contravvenzionali di scarso rilievo penale essendo sanzionate lievemente. Sul punto la Corte costituzionale con decisione

dell'11 marzo 1970, n. 39, già si è pronunciata, dichiarando l'illegittimità dell'art. 220 t.u.l.p.s. che prevedeva l'arresto obbligatorio in flagranza di chi contraveniva al divieto di comparire mascherato in luogo pubblico, affermando che il sistema penale prevede l'obbligatorietà della misura restrittiva della libertà personale solo per reati afferenti ad obiettive situazioni di singolare gravità.

2) art. 2 Cost., con il principio di doverosità solidarietà politica ed economica e sociale dettato dalla Costituzione;

3) art. 27 Cost., e dunque con il principio della finalità rieducativa della pena: le norme *de quo* irrogano sanzioni penali a soggetti che debbono essere immediatamente poi espulsi, dunque la pena non verrà mai eseguita.

Ed invero, la normativa degli stranieri prevede che, quando lo straniero è sottoposto a procedimento penale e non si trova in stato di custodia cautelare in carcere — art. 13, comma 3 — il questore, prima di eseguirne l'espulsione, richiede il nulla osta all'autorità giudiziaria, che può negarlo solo in presenza di inderogabili e comma 3-*bis* laddove prevede che il giudice rilascia il nulla osta all'atto della convalida, salvo che applichi la misura della custodia in carcere ai sensi dell'art. 391 c.p.p., ovvero che ricorra una delle ragioni per le quali il nulla osta può essere negato ai sensi del comma 3 (esigenze processuali valutabili con riferimento all'accertamento di responsabilità di concorrenti, o di imputati in procedimenti connessi, ovvero nell'interesse della persona offesa).

Se è vero, dunque, che il nulla osta, richiesto dal questore all'autorità giudiziaria, può essere negato solo in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi, e all'interesse della persona offesa, e, se è vero che, *ex* II comma 3-*bis*, in caso di arresto in flagranza o di fermo, il giudice rilascia il nulla osta all'atto della convalida, salvo che applichi la misura della custodia cautelare in carcere ai sensi dell'art. 391, comma 5, del codice di procedura penale, o che ricorra una delle ragioni per il quale il nulla osta può essere negato ai sensi del comma 3, ne discende, di fatto la pressoché automatica concessione del nulla osta a seguito di giudizio instaurato per effetto di arresto per i reati cui agli articoli in esame, attesa che la possibilità di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 286/1998, (autorizzazione a rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza, rilasciata dal questore anche per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare su documentata richiesta della parte offesa o dell'imputato o del difensore), come di seguito si analizzerà, appare del tutto priva di contenuto se applicata al caso in esame.

Appare evidente che tale disciplina contrasta con la possibilità e il diritto costituzionalmente garantito) per l'imputato di difendersi, e dunque di fare emergere anche ed eventualmente il proprio diritto ad essere nel territorio dello Stato italiano.

4) art. 10 della Costituzione dunque in considerazione della condizione giuridica dello straniero (soprattutto ove vengano in rilievo, a seguito della applicazione della normativa censurata, lesioni di diritti e libertà fondamentali democratiche garantite dalla nostra Costituzione, e ciò nel senso che un'immediata espulsione potrebbe portare il soggetto straniero a rientrare in uno Stato dove appunto per la sua condizione personale tali libertà non siano attribuite e garantite), in contrasto inoltre con i più recenti indirizzi legislativi e di dottrina che affermano che lo Stato italiano è tenuto a parificare la condizione giuridica dello straniero a quella dei cittadini tutte le volte che ciò non contrasti con i suoi preminenti interessi. Tale principio è chiaramente deducibile dalla previsione di cui all'art. 10 comma secondo e comma terzo della Costituzione, che richiama la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo e il diritto all'asilo, con l'unico limite rappresentato dalla impossibilità per lo straniero di esercitare diritti e doveri politici, ovvero situazioni giuridiche strettamente connesse alla qualità di cittadino.

Dalla applicazione di tali principi consegue il riconoscimento del diritto dello straniero a soggiornare nello Stato italiano sia alle condizioni ordinarie previste dalla legge (per effetto del rilascio del permesso di soggiorno) che in considerazione del riconoscimento di eventuale diritto di asilo (o diritto al ricongiungimento familiare o altre ipotesi previste dalla legge). Tali principi interpretativi risultano, tra l'altro, recepiti nell'ordinamento giuridico italiano anche nella previsione di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 286/1998, nonché dall'art. 10, comma 4, d.lgs. n. 286/1998, secondo il quale le norme sul respingimento alle frontiere e sulla espulsione non si applicano nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello *status* di rifugiato ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari.

5) all'art. 24, nonché all'art. 111 della Costituzione: la rigorosa applicazione della disciplina di legge di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 286/1998 comporterebbe una sostanziale e concreta lesione del diritto dell'imputato in un procedimento penale, qualunque sia la nazionalità dello stesso, attesa l'immediatezza dell'espulsione, ad una piena difesa, non potendo di fatto partecipare al giudizio con il rito direttissimo attesi i tempi veloci di questi e,

contra, quelli tecnicamente necessari per rientrare in Italia ex art. 17 d.lgs. in esame, (richiesta tramite ambasciata e consolato, visto della questura, etc.) e ad un giusto processo (con pieno svolgimento delle funzioni connesse alla difesa).

Paradossalmente all'arrestato straniero nei cui confronti si procede il giudizio dicessimo converrebbe essere sottoposto alla misura cautelare, che garantirebbe la partecipazione al processo e quindi l'esercizio del diritto di difesa.

Ma vi è di più: per quanto paradossale ed emblematica tale interpretazione possa apparire, comunque rimarrebbero fuori da ogni e qualsiasi tutela gli arrestati per le ipotesi contravvenzionali, come nel caso *de quo* per le quali, per definizione non è applicabile alcuna misura, e per le quali appunto il cittadino straniero non può che essere espulso.

6) contrasta con l'art. 111 della Cost. diritto ad avere un giusto processo.

7) ed ancora contrasto, con l'art. 3 della Costituzione, in relazione al disposto di cui agli art. 5, comma 4 e 6 della legge n. 848/1955 (ratifica della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), che appunto prevedono il diritto per ogni persona privata della propria libertà con un arresto a presentare un ricorso davanti ad un tribunale affinché decida sulla legittimità della sua detenzione, ed ancora il diritto a che la sua causa sia esaminata imparzialmente, pubblicamente e in un tempo ragionevole da parte di un tribunale indipendente e imparziale costituito dalla legge quanto al fondamento di ogni accusa penale. Di fatto la norma introduce nel nostro ordinamento positivo un caso di restrizione della libertà personale sia nell'ipotesi dell'arresto facoltativo che in quella dell'arresto obbligatorio) che non trova il suo naturale sbocco nel vaglio giurisdizionale e nell'esercizio dell'azione penale, che viene invece sostituita da una pronuncia di non luogo a procedere, conseguente alla avvenuta esecuzione della espulsione che consegue dal rilascio, obbligatorio e sostanzialmente automatico, del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria.

Il decreto di espulsione è invero immediatamente esecutivo, anche se sottoposto a gravame o impugnativa. L'espulsione è eseguita dal questore che, se lo straniero è sottoposto a procedimento penale, chiede il nulla osta all'autorità giudiziaria, che può negarlo solo in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate solo in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi, e nell'interesse della persona offesa (comma 3). Ed il nulla osta si intende concesso qualora l'autorità giudiziaria non provvede nel termine di giorni quindici dalla data di ricevimento della richiesta. Nel caso di arresto in flagranza il n.o. è concesso all'atto della convalida, salvo che si applichi la misura cautelare della custodia cautelare in carcere ai sensi dell'art. 391, comma 5, c.p.p., e che ricorra una delle ragioni per cui il n.o. può essere negato ex comma 3.

L'evidente incostituzionalità della norma, con riferimento alle ipotesi di giudizio con il rito direttissimo instaurato per effetto della violazione dell'art. 14, comma 5-*bis* e *ter*, è stata già messa in evidenza: il nulla osta, di fatto obbligatorio per l'autorità giudiziaria, va dato all'atto della convalida che, dunque, sarà privato del diritto di presenziare al dibattimento celebrato con il rito direttissimo, posto che l'espulsione deve essere immediatamente eseguita, e che, per rientrare in Italia ed esercitare il diritto di difesa garantito (formalmente dall'art. 17 del d.lgs., necessita l'adempimento di formalità burocratiche.

Ne consegue che per quanto sopra motivato, apparendo le questioni proposte rilevanti ai fini del decidere, con particolare riferimento alla possibilità di garantire all'imputato l'esercizio del diritto di difesa presenziando al dibattimento celebrato con il rito direttissimo, e apparendo tali questioni non manifestamente infondate, ritiene questo giudice di dover rimettere gli atti alla Corte costituzionale per le valutazioni di competenza.

P. Q. M.

Letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuto che ai fini del presente giudizio non appaiono manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-ter del d.lgs n. 286/1998, così come modificato dalla legge n. 189/2002, con riferimento agli artt. 13, comma 13, e 17 stessa legge, in relazione agli articoli 3, 10, 24, 111 della Costituzione;

Ritenuto che le stesse siano rilevanti ai fini del decidere;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Napoli, addì 29 settembre 2003

Il giudice: DE ROSA

N. 3

*Ordinanza del 12 novembre 2003 emessa dal Tribunale di Treviso
nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Cavallin Albano ed altri contro I.N.A.I.L.*

Infortunati sul lavoro e malattie professionali - Prestazioni erogate dall'INAIL - Rettifica per errore - Esercibilità da parte dell'Istituto assicuratore entro il termine prescrizione di dieci anni dalla data di comunicazione dell'originario provvedimento errato - Irragionevolezza - Violazione del principio della garanzia previdenziale - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, art. 9, commi 1, secondo periodo, 3, 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 38 e 97.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nei procedimenti in materia di previdenza e assistenza obbligatorie nn. 883/2001, 944/2001 e 191/2002 R.G. pendenti tra Cavallin Albano, rappresentato e difeso dall'avv. Sossio Vitale presso cui è domiciliato, Favaron Loris, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Galeotafiore presso cui è domiciliato, e Toppan Graziella, rappresentata e difesa dall'avv. Sossio Vitale, presso cui è domiciliata, ricorrenti, e I.N.A.I.L., rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Saitta e Pasquale Schiavulli, resistente, riuniti all'udienza del 24 ottobre 2003, a scioglimento della riserva che precede, esaminati gli atti di causa e sentite le parti,

O S S E R V A

I ricorrenti, tutti beneficiari di rendita per ipoacusia professionale, chiedono che, in applicazione dell'art. 9 del decreto legislativo n. 38 del 23 febbraio 2000, che ha abrogato l'art. 55, comma 5, primo periodo, della legge n. 88 del 1989, l'Inail sia dichiarato decaduto dal diritto di rettifica per errore della rendita, essendo trascorsi più di dieci anni dalla comunicazione del provvedimento originario.

In tutti e tre i casi l'Inail sostiene l'inapplicabilità del citato art. 9, affermando che alla data della revisione detta norma non era in vigore e che la stessa si applica solamente nei casi in cui il provvedimento di cessazione o riduzione della rendita sia qualificato dallo stesso Istituto come rettifica per errore, mentre nei casi in esame la rendita era stata ridotta o soppressa per accertato miglioramento della malattia professionale ai sensi dell'art. 137 t.u. n. 1124 del 1965.

Quest'ultimo assunto dell'Inail è stato contraddetto dalle risultanze delle CTU medico legali cui sono stati sottoposti i ricorrenti.

È noto che il criterio distintivo tra l'istituto della rettifica per errore e della revisione, deve essere ravvisato nella diversità di presupposti che caratterizza l'applicazione degli istituti, dovendo la seconda essere utilizzata solo per adattare la rendita al mutamento delle condizioni di salute dell'assicurato, laddove il primo è utilizzato per rimediare a precedenti errori di valutazione.

Quest'ultima è la situazione verificatasi nei casi in esame.

Nel caso del ricorrente Cavallin il perito ha accertato, infatti, che al momento del provvedimento originario (15.12.81) «vi è stato sia un errore diagnostico, attribuendo l'intera perdita uditiva ad un danno da rumore, sia un errore di valutazione con sovrastima della perdita uditiva e, di conseguenza, sovrastima del grado di inabilità, nel caso del ricorrente Favaron il CTU ha accertato «un errore di valutazione» del provvedimento originario e nel caso della ricorrente Toppan «un errore diagnostico e valutativo». La giurisprudenza della suprema Corte ha rilevato che, nell'indagine condotta per verificare la sussistenza o meno delle condizioni necessarie per la sua rilevanza, l'errore è verificato dal giudice indipendentemente dal fatto che l'Inail abbia aperto un procedimento rivolto al riesame di quanto deciso in precedenza oppure di revisione per sopravvenienze (*cf.* Cass. n. 10842/2000). Ora le conclusioni delle CTU non lasciano dubbi sul fatto che in tutti e tre i casi le originarie determinazioni dei gradi di invalidità fossero sovrastimate per errore e che, quindi, non si sia in presenza di revisioni dovute a miglioramenti delle malattie degli interessati, disciplinate dall'art. 137 del t.u. del 1965, ma di vere e proprie rettifiche per errore.

Trova, pertanto, applicazione l'art. 9 del decreto legislativo n. 38 del 2000, sulla cui portata retroattiva non sussistono dubbi, visto il tenore dei commi 5, 6 e 7 del citato art. 9. Pacifica è in questo senso la giurisprudenza

della Corte di cassazione, che in più occasioni ha affermato la retroattività della norma, che investe «ogni situazione pregressa, non solo pendente, bensì coperta da prescrizione o da giudicato» (cfr. Cass. n. 8308/2000, 14959/2000 e 435/2001).

L'applicazione della nuova disciplina non potrebbe che portare all'accoglimento della domanda dei ricorrenti, dato che in tutti e tre i casi l'Istituto ha proceduto alla rettifica per errore ben oltre i 10 anni dalla comunicazione del provvedimento originario e cioè quando l'errore non era più rettificabile, con conseguente diritto dei ricorrenti al mantenimento della rendita ai sensi del comma 3 del più volte citato art. 9.

Sulla costituzionalità di tale disciplina ha già espresso dei dubbi la Corte di cassazione che in un passaggio della sentenza n. 10842/2000 ha testualmente affermato: «Si tratta di una disposizione che potrebbe suscitare qualche dubbio di legittimità sul piano della conformità alla Costituzione, poiché finisce per attribuire prestazioni previdenziali a soggetti che non ne avrebbero diritto...».

Rileva il giudicante che, in effetti, l'applicazione della norma comporta il riconoscimento definitivo della prestazione economica a prescindere dalla sussistenza dei requisiti, previsti per legge, che ne sorreggono l'erogazione e un tale riconoscimento si pone in netto contrasto con i principi di base che caratterizzano l'intero assetto previdenziale, ed in particolar modo con quelli inerenti alla liberazione dal bisogno; quest'ultimo è strettamente correlato alla effettiva sussistenza dello stato invalidante e costituisce il fondamento su cui si basa qualsiasi prestazione previdenziale.

L'intervento dello Stato, in quanto finalizzato alla soddisfazione di un interesse che appartiene sia al singolo che alla generalità dei consociati, risponde ai principi costituzionali sanciti dall'articolo 38, che esprime l'intenzione del costituente di elevare la «liberazione dal bisogno» a principio cardine dell'intero sistema previdenziale (così M. PERSIANI, *Diritto della Previdenza Sociale*, p. 24 e ss.). Ne consegue che qualsiasi prestazione priva di un'adeguata giustificazione, in quanto erogata in assenza dei requisiti di legge (cioè in assenza di quella situazione di inabilità al lavoro, che determina il bisogno e che giustifica l'erogazione della prestazione), non realizza le finalità di tutela previste dalla Costituzione e finisce col porsi, perciò, in contrasto con i principi costituzionali sanciti dall'art. 38 Cost.

Il consolidamento di una prestazione economica in capo ad un soggetto che non ne avrebbe diritto, con il conseguente ingiustificato aggravio delle spese di gestione di un ente appartenente alla P.A., confligge anche con un altro interesse di natura pubblica, di rango costituzionale, che si concretizza nel principio di buon andamento che deve informare l'azione di tutti i pubblici uffici, sancito dall'art. 97 della Costituzione. Tale principio impone il corretto impiego delle risorse finanziarie di cui godono gli enti pubblici e in questo contesto l'erogazione di una prestazione non dovuta appare come una palese incongruenza, tale da sollevare seri dubbi di legittimità costituzionale della norma anche sotto questo aspetto, tanto più in un periodo storico caratterizzato dalle esigenze di contenimento della spesa previdenziale.

Ma vi è un altro profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 9.

Il riesame di procedimenti già conclusi per effetto di prescrizione o, addirittura, coperti da giudicato si pone in contrasto col principio di certezza del diritto tutelato dall'art. 3 della Costituzione (così Corte costituzionale n. 416/1999).

Gli istituti della prescrizione e del giudicato, com'è noto, assolvono, infatti, la funzione di salvaguardia della certezza dei rapporti giuridici, la prima mediante l'estinzione del diritto o dell'azione, il secondo attraverso la preclusione di nuovi giudizi. Tale funzione viene sacrificata dalla possibilità, riconosciuta dalla norma in questione ai beneficiari di prestazioni non dovute, di riaprire procedimenti che sono già stati definiti. La norma appare irragionevole quando, nell'intento di realizzare attraverso l'introduzione del limite temporale decennale alla rettifica la certezza del diritto, crea incertezza in ordine a situazioni di per sé certe, in quanto già legittimamente definite. Un esempio se ne ha anche nei casi qui in esame considerato che i provvedimenti di revisione dell'Inail sono intervenuti per Cavallin nel 1997, per Toppan nel 1996 e per Favaron addirittura nel 1993. L'art. 9 ha riconosciuto agli interessati, che beneficiavano di una prestazione non dovuta, successivamente rettificata, di riaprire situazioni già definite, tra l'altro in un periodo in cui il potere di rettifica dell'Inail non incontrava, ai sensi dell'art. 55, comma 5, della legge n. 88 del 1989, alcun limite temporale. L'inerzia ultradecennale dell'istituto viene considerata, dalla nuova disciplina, come riconoscimento tacito della sussistenza della patologia non solo per fattispecie future, ma anche ora per allora, quando l'Inail poteva procedere in qualsiasi tempo alla rettifica e tale soluzione pare senz'altro lesiva del principio costituzionale della certezza del diritto, vulnerato da tale incondizionata retroattività della norma.

Le svolte considerazioni portano questo giudice a ritenere non manifestamente infondata sotto i profili suindicati la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto legislativo n. 38 del 23 febbraio 2000, primo

comma, nella parte in cui prevede che l'istituto assicuratore possa, salvi i casi di dolo e colpa grave dell'interessato, esercitare la facoltà di rettifica entro 10 anni dalla data di comunicazione dell'originario provvedimento errato, nonché dei commi 3, 5, 6 e 7.

Sussiste altresì la rilevanza della questione nel presente giudizio, richiamate le circostanze in fatto e le argomentazioni in diritto suesposte.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 21, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta non manifestamente infondata e rilevante la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, secondo periodo, 3, 5, 6 e 7, decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, in relazione agli artt. 3, 38 e 97 della Costituzione per le argomentazioni indicate nella parte motiva della presente ordinanza;

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Treviso, addì 12 novembre 2003

Il giudice unico del lavoro: DE LUCA

04C0154

N. 4

Ordinanza del 28 novembre 2003 emessa dal giudice di pace di Modica nel procedimento civile vertente tra Barravecchia Tabbi Vittorio e Ufficio territoriale del Governo di Ragusa

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Violazione del principio di eguaglianza - Discriminazione tra cittadino e Pubblica amministrazione, nonché tra cittadini abbienti e meno abbienti - Contrasto con il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli economico-sociali limitativi della libertà e dell'uguaglianza - Incidenza sul valore assoluto della persona umana e sui diritti inviolabili dell'individuo - Lesione del diritto di agire e difendersi in giudizio - Limitazione della tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione in danno dei cittadini non abbienti - Contrasto con la libertà di iniziativa economica.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, comma 3, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 41 e 113.

IL GIUDICE DI PACE

Il giudice di pace di Modica, avv. Giuseppe Finelli, ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento civile iscritto al n. 588/2003 ruolo gen. affari contenz., promosso da: Barravecchia Tabbi Vittorio, nato a Caltagirone (Catania) il 14 marzo 1980 e residente in Vittoria, via Marsala n. 2/E, elettivamente domiciliato in Modica via S. Cuore n. 101 (presso avv. Carmelo Nigro) presso lo studio dell'avv. Paolo Picci del Foro di Ragusa che lo rappresenta e difende giusta mandato a margine del ricorso in opposizione ex artt. 22 e 23, legge n. 689/1981 introduttivo del giudizio; ricorrente opponente;

Contro: prefettura di Ragusa (oggi ufficio territoriale del Governo di Ragusa), in persona del Prefetto legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso gli uffici dell'ente, resistente opposto;

Avente ad oggetto: opposizione avverso verbale di contestazione a violazione di norme del codice della strada.

F A T T O

Con ricorso depositato il 13 novembre 2003 Barravecchia Tabbì Vittorio ha proposto opposizione avverso il verbale di accertamento e contestazione n. 254211 S — redatto dalla Polizia di Stato del Commissariato di Modica nei suoi confronti quale conducente e proprietario dell'autovettura TOYOTA COROLLA targata CC 019GZ e relativo alle infrazioni dallo stesso commesse in violazione all'art. 172, comma 1 e 8, c.d.s. in quanto, alla guida di detta autovettura lungo la via del Laghetto in località Marina di Modica, circolava non facendo uso della cintura di sicurezza — con il quale è stata comminata la sanzione amministrativa del pagamento della somma in misura ridotta di € 68,25 e l'avvertenza che la commessa infrazione avrebbe comportato la decurtazione di n. 5 punti dalla patente di guida che si sarebbero raddoppiati qualora la patente fosse stata rilasciata da non oltre cinque anni.

Con la detta opposizione il ricorrente ha chiesto, previa sospensione preliminarmente della sua esecuzione, annullare nel merito il provvedimento impugnato, con vittoria di spese e compensi, deducendo in particolare:

1. — La illegittimità costituzionale dell'art. 204-*bis* comma 3 del decreto legislativo n. 285/1992 — così come introdotto dall'art. 4 comma 1-*sexties* della legge 214 del 1° agosto 2003 di conversione del d.l. n. 151 del 27 giugno 2003 recante «modifiche ed integrazioni del codice della strada» — per violazione degli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione in quanto la sua applicazione comporterebbe una disparità di trattamento tra soggetti con capacità economiche differenti, nonché la conseguente restrizione del libero esercizio di difesa da parte di tutti i cittadini indipendentemente dalle proprie condizioni economiche;

2. — L'eccesso di potere e violazione di legge per difetto di atti presupposti in relazione all'art. 1126-*bis*, comma 4, del nuovo c.d.s. attesa la mancata emanazione, da parte delle competenti autorità all'uopo delegate, dei criteri, programmi e modalità relativi ai previsti corsi di aggiornamento, con conseguente contraddittorietà ed illogicità del comportamento della P.A., peraltro lesivo dell'interesse dei cittadini;

3. — La violazione di legge ed eccesso di potere per difetto di istruttoria in relazione all'art. 26-*bis* del nuovo c.d.s., dal momento che detta norma può trovare applicazione solo per le patenti rilasciate successivamente al 1° ottobre 2003 e non può retroagire sino a ricomprendere nel proprio ambito di applicazione anche quelle rilasciate anteriormente a tale data.

Ha quindi concluso chiedendo nel merito l'annullamento del verbale opposto.

D I R I T T O

Il ricorso in opposizione di cui *infra* introduttivo del presente giudizio è stato depositato in cancelleria il 13 novembre 2003 e pertanto questo giudice, al fine di emettere i provvedimenti di cui all'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, oltre a verificare la tempestività della sua proposizione ed il conseguente rispetto dei termini stabiliti dalla legge il cui superamento comporterebbe la relativa dichiarazione di inammissibilità, deve altresì verificare — anche in questo caso a pena di inammissibilità del proposto ricorso — se all'atto del suo deposito il ricorrente ha versato presso la cancelleria dell'ufficio una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore e che non sia stato previamente presentato ricorso al Prefetto *ex* art. 203 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Siffatte due ulteriori condizioni preliminari di ammissibilità del ricorso, infatti, sono previste dall'art. 204-*bis* del detto decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, così come introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151. Detta legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 12 agosto 2003, è entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione e, pertanto, nel caso che ci occupa deve essere osservata ed applicata.

Nel caso specifico, proposto nei termini di legge il ricorso in opposizione, l'opponente ha altresì regolarmente provveduto a depositare in cancelleria — unitamente a detto ricorso — una somma pari alla metà del massimo della pena edittale a mezzo deposito giudiziario su libretto postale con causale «deposito cauzionale», così come previsto dalle circolari esplicative del Dipartimento per gli affari di giustizia all'uopo emanate in conseguenza della nuova formulazione dell'articolo che ha disciplinato il ricorso davanti al giudice di pace avverso il verbale di accertamento che impone il pagamento di una sanzione pecuniaria e che ha introdotto alcune innovazioni procedurali incidenti in modo rilevante sull'attività delle cancellerie.

Tuttavia, come già evidenziato, tra i motivi della proposta opposizione il ricorrente ha preliminarmente eccepito la illegittimità costituzionale dell'art. 204-*bis*, comma 3, del decreto legislativo n. 285/1992 — così come introdotto dall'art. 4, comma 1-*sexties* della legge n. 214 del 1° agosto 2003 di conversione del d.l. n. 151 del 27 giugno 2003 recante «modifiche ed integrazioni del codice della strada» — per violazione degli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

Motivi della decisione

Anche questo giudice ritiene che la citata norma non sia conforme al dettato costituzionale ed intende pertanto sollevare, come in effetti solleva, questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-*bis*, comma 3, del decreto legislativo n. 285/1992 — così come introdotto dall'art. 4, comma 1-*sexties*, della legge 214 del 1° agosto 2003 di conversione del d.l. n. 151 del 27 giugno 2003 recante «modifiche ed integrazioni del codice della strada» — per violazione degli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione per i seguenti motivi.

Sulla rilevanza della questione

Nel caso che ci occupa il collegamento giuridico tra la *res giudicanda* e la norma ritenuta incostituzionale appare del tutto evidente e ciò sotto un duplice profilo. Principalmente assume manifesta rilevanza, ai fini della decisione, la questione di carattere assolutamente preliminare relativa alla applicabilità della norma *de quo* che costituisce il referente normativo di riferimento in combinato disposto con quanto previsto e statuito dal medesimo art. 204-*bis* ai commi 5 e 6 introdotti dal medesimo art. 4, comma 1-*sexties* della legge 214 del 1° agosto 2003 di conversione del d.l. n. 151 del 27 giugno 2003.

Ed invero, il comma 3 della citata norma recita: «All'atto del deposito del ricorso, il ricorrente deve versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore. Detta somma, in caso di accoglimento del ricorso, è restituita al ricorrente.»; i successivi commi 5 e 6 rispettivamente statuiscono: «... 5. In caso di rigetto del ricorso, il giudice di pace, nella determinazione dell'importo della sanzione, assegna, con sentenza immediatamente eseguibile, all'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, la somma determinata, autorizzandone il prelievo dalla cauzione prestata dal ricorrente in caso di sua capienza; ... *omissis* ... La eventuale somma residua è restituita al ricorrente ... 6. La sentenza con cui viene rigettato il ricorso costituisce titolo esecutivo per la riscossione coatta delle somme inflitte dal giudice di pace che superino l'importo della cauzione prestata all'atto del deposito del ricorso.».

Dai superiori riportati dettati è del tutto evidente la rilevanza, nel presente procedimento, della questione di legittimità costituzionale dal momento che questo decidente, con la emananda sentenza che decide nel merito la proposta opposizione — in applicazione della nuova normativa *de quo* introdotta e che con il presente atto si vuole sottoporre al vaglio di legittimità — deve anche pronunciarsi in merito alla assegnazione delle relative somme di cui all'effettuato deposito cauzionale, con l'ulteriore conseguenza che, nel caso in cui il proposto ricorso venga rigettato, la detta pronuncia costituirà titolo esecutivo per la riscossione coatta delle somme che il ricorrente sarà tenuto a pagare e che superino l'importo della cauzione prestata all'atto del deposito del ricorso.

Senza l'intervenuta norma *de quo* e/o in caso di sua dichiarazione di illegittimità costituzionale, questo giudice non avrebbe motivo di pronunciarsi in merito alla destinazione della somma di cui all'effettuato deposito giudiziario in quanto essa rientrerebbe nella esclusiva disponibilità del depositario che ne sarebbe, pertanto, l'unico titolare e soggetto legittimato al suo utilizzo. L'effettuato deposito cauzionale, infatti, non essendo più previsto a pena di inammissibilità del proposto ricorso e con il venir meno della sua diretta causale, rientrerebbe immediatamente nella disponibilità del soggetto intestatario e le relative somme depositate non sarebbero più vincolate all'esito del procedimento, con l'ulteriore diretta conseguenza che questo giudice non dovrebbe più adottare alcuna pronuncia in merito alla destinazione delle dette somme.

In secondo luogo la questione di legittimità costituzionale della norma *de quo* assume manifesta rilevanza ai fini della decisione in quanto la stessa è stata preliminarmente eccepita da parte ricorrente in seno all'atto introduttivo del procedimento e, pertanto, questo giudice non può esimersi da un pronunciamento in merito. L'incoato giudizio di opposizione *de quo*, infatti, è strutturato in conformità del modello del processo civile e risponde alle regole, in particolare, della domanda (art. 90 c.p.c.) e della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato e del divieto della pronuncia d'ufficio su eccezioni rimesse esclusivamente all'iniziativa della parte (art. 112 c.p.c.),

nonché ai limiti alla modificazione della *causa petendi* (art. 183 c.p.c.) che, in tali giudizi, resta individuata sulla base dei motivi di opposizione. L'omessa pronuncia avverso specifiche eccezioni fatte valere dalla parte, peraltro, integrerebbe una violazione dell'art. 112 c.p.c. e costituirebbe una violazione della corrispondenza tra chiesto e pronunciato che potrebbe essere fatta valere a norma dell'art. 360 n. 4 c.p.c.

Da ultimo, in ogni caso, è bene evidenziare che la questione di legittimità costituzionale di una norma può essere rilevata anche d'ufficio non solo per risolvere il merito della controversia, ma pure per risolvere dubbi su questioni pregiudiziali rilevabili d'ufficio considerato che il giudice è chiamato — sia pur in modo indiretto o implicito — a far applicazione delle norme nelle quali trovano legittimazione l'atto impugnato ed il relativo procedimento instauratosi con la proposta impugnazione dello stesso.

Per i superiori motivi, pertanto, è doveroso da parte di questo decidente sottoporre alla Corte costituzionale il quesito relativo alla legittimità — sotto vari profili — della imposizione posta a carico del ricorrente dall'art. 204-*bis* c.d.s. in relazione al dettato costituzionale.

Sulla non manifesta infondatezza

1. — Violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Già dalla semplice lettura della norma *de quo* la quale impone al ricorrente il deposito di una cauzione al fine di non incorrere nella dichiarazione di inammissibilità dell'azione dallo stesso proposta, è innegabile che siffatto onere costituisce uno di quegli ostacoli di ordine economico che rende vano il principio di eguaglianza, nel suo assetto sostanziale, qual è quello proclamato e considerato dal costituente nel dettato dell'art. 3 della Costituzione, ostacolo che ponendo i non abbienti — a cagione della loro condizione — nell'impossibilità di fatto di esercitare taluni dei propri diritti, sia pure riconosciuti loro teoricamente, è compito della Repubblica rimuovere.

Ed invero, a voler ritenere l'art. 204-*bis* del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151, conforme ai dettati delle norme costituzionali occorrerebbe affermare che la diversa posizione che il legislatore ha riservato a cittadino e Pubblica Amministrazione, oltre che a cittadino abbiente e cittadino non abbiente, non violi alcun precetto costituzionale. Siffatto assunto, tuttavia, non può essere sostenuto in quanto la normativa *de quo*, invece, a parere di questo giudice lede il diritto fondamentale dell'individuo espressamente tutelato dall'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana, ponendo i soggetti abbienti e non abbienti su un piano di disuguaglianza fra loro e permettendo esclusivamente al soggetto che sia in possesso di una somma di denaro — addirittura doppia rispetto a quella che gli consentirebbe di definire la pendenza mediante pagamento in misura ridotta — di poter tutelare i propri diritti proponendo ricorso al giudice di pace. Ciò a maggior ragione se si considera, altresì, che il detto deposito cauzionale può raggiungere importi ingenti. A mero titolo di esempio basti notare che il ricorso avverso la contestazione della violazione di cui all'art. 179, comma 2-*bis*, c.d.s., ultimo periodo, comporterebbe una «cauzione» di euro 3.200, pari alla metà del massimo edittale di euro 6.400, somma da considerarsi peraltro ipoteticamente sovrabbondante rispetto alla sanzione che, come previsto dalla legge, potrebbe essere determinata dal libero convincimento del giudice.

Né, *di contra* è sostenibile la tesi che al soggetto non abbiente sarebbe comunque data la possibilità di presentare ricorso al prefetto, non prevedendo tale procedura il versamento di alcuna cauzione. Ciò, a maggior ragione, evidenzerebbe come il ricorso al giudice di pace sia stato trasformato in un mezzo di tutela riservato esclusivamente a soggetti facoltosi, oltre che tale scelta della sede ove tutelare i propri diritti distinguerebbe e meglio discriminerebbe i cittadini sul piano economico e sociale limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza degli stessi. L'imposizione del versamento della cauzione previsto per la tutela dei diritti del ricorrente nella sola sede giurisdizionale, infatti, oltre a rappresentare un ingiustificato quanto ingiusto vantaggio per l'autorità opposta che, a differenza dell'opponente, in caso di vittoria ha immediatamente a propria disposizione quanto eventualmente dovuto, non assicura inoltre la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi a coloro i quali non dispongono di una sufficiente agiatezza economica, in tal modo ledendo gravemente il diritto di difesa. È indubbio, pertanto, che l'art. 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, nell'indurre — di fatto — il ricorrente a desistere dal tutelare i propri diritti in sede giurisdizionale, scoraggia l'unico mezzo di tutela che quest'ultimo ha a propria disposizione, costringendo o comunque inducendo i meno facoltosi a presentare ricorso al prefetto per la tutela dei propri diritti, sede in cui peraltro in caso di accoglimento dell'opposizione il ricorrente non viene affatto rifiuto né delle eventuali spese sostenute per l'assistenza di un professionista né delle spese vive sostenute.

È del tutto evidente, alla luce di quanto sopra, come il disposto che questo giudice ritiene incostituzionale si presti a tale censura in quanto l'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana prevede che compito della Repubblica è rimuovere, non già creare, ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscano il pieno sviluppo della persona umana. Non condivisibile, poi, nella fattispecie sarebbe la tesi sostenuta dal Giudice delle leggi con la sentenza n. 522/2002 laddove ritiene che la lesione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento, sarebbe insussistente essendosene il legislatore fatto carico con la disciplina del gratuito patrocinio. Nel caso in esame, infatti, detta disciplina è manifestamente non applicabile perché non prevista dal legislatore e, pertanto, il principio della disparità di trattamento diventa di solare evidenza.

La cauzione per accedere ad un servizio primario come quello della giustizia non è nei principi della nostra Costituzione e la norma che la prevede viola l'art. 3 della nostra Carta fondamentale per disparità di trattamento fra cittadino in grado di pagare immediatamente la cauzione dovuta per ottenere una decisione giurisdizionale e quello privo dei mezzi necessari per tale pagamento al quale, invece, l'onere di versare somme eventualmente anche ingenti rende la proposizione del ricorso inammissibile. È chiaro, oltre che pacificamente riportato nel dettato costituzionale, come il principio secondo il quale tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi deve trovare attuazione uguale per tutti indipendentemente da ogni differenza di condizioni personali e sociali. È poi altrettanto chiaro e pacifico che l'art. 204-*bis* c.d.s. ricollega invece l'istituto alle condizioni economiche dell'attore e, quindi, proprio a quelle condizioni soggettive e personali o sociali che l'art. 3 impone di considerare non influenti ai fini della tutela della eguaglianza giuridica.

Sotto tale profilo, peraltro, il disposto della cui costituzionalità si dubita lede altresì l'art. 2 della Costituzione il quale sancisce il valore assoluto della persona umana, frustrando uno dei diritti fondamentali dell'individuo.

2. — Violazione dell'art. 24 della Costituzione.

L'ingiustificato ostacolo imposto per la tutela dei diritti del cittadino nella sola sede giurisdizionale contrasta, inoltre, con l'art. 24 Cost. il quale, espressamente, prevede che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi ed aggiunge che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

La sola lettura della norma costituzionale fa apparire palese il netto contrasto con quanto disposto dall'art. 204-*bis* posto che tale norma — come anche la Corte costituzionale ha riconosciuto con sentenza n. 21 del 1961 che ha dichiarato l'incostituzionalità del principio del *solve et repete* — lede o limita il diritto di agire in giudizio, diritto garantito a tutti allo scopo di assicurare l'uguaglianza di fatto dei cittadini in ordine alla possibilità di ottenere una tutela giurisdizionale. Il diritto di agire in giudizio, infatti, non può essere condizionato al pagamento di una cauzione. Proprio il Giudice delle leggi ha più volte affermato (*cf.* sentenze n. 45/1993 - n. 80/1966 - ecc.) che occorre distinguere fra oneri che siano razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione e da ritenersi consentiti ed oneri che, invece, tendono alla soddisfazione di interessi del tutto estranei alle finalità predette e che, conducendo al risultato di precludere o ostacolare gravemente l'esperimento della tutela giurisdizionale, incorrono nella sanzione della incostituzionalità.

La norma in questione, nell'imporre una cauzione al cittadino che voglia ricorrere in sede giurisdizionale nei confronti di un verbale di contravvenzione al novellato codice della strada, è in palese contrasto con il dettato dell'art. 24 della Costituzione che assicura, invece, anche ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi dinanzi ad ogni giurisdizione.

Si consideri, inoltre, che prima della «riforma» di cui si discute il ricorso al giudice di pace era del tutto gratuito in siffatta materia ed il cittadino era ammesso a stare in giudizio da solo non essendo obbligatoria la difesa tecnica. Non vi è dubbio che, a seguito dell'imposizione della cauzione che, a ben vedere, altro non è che una vera e propria nuova tassa sui ricorsi giurisdizionali, il sistema è totalmente cambiato ponendosi in netto contrasto con il dettato costituzionale. Si è anche venuta a creare, peraltro, la paradossale situazione per cui l'eventuale opposizione dinanzi alla giurisdizione ordinaria avverso l'ordinanza ingiunzione emessa dal prefetto a seguito del mancato pagamento della sanzione successiva al rigetto del ricorso non sarebbe soggetta ad alcuna cauzione.

Come già più volte affermato da codesta Corte in materie analoghe, l'illegittimità della norma impugnata con i dettati di cui agli artt. 3 e 24 della Costituzione è palese in quanto «... dalla combinazione fra le norme contenute negli artt. 3 e 24 della Costituzione, si deduce che il principio, secondo il quale tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi e la difesa è diritto inviolabile in ogni stato del procedimento, deve provare applicazione per tutti, indipendentemente da ogni differenza di condizioni personali e sociali.»

Con tale affermato principio contrasta l'art. 204-*bis* c.d.s. in quanto, prevedendo la imposizione della cauzione, ricollega l'applicazione dell'istituto alle condizioni economiche dell'attore. Ciò anche tenuto conto delle gravi conseguenze (legate all'inibizione dell'azione in caso di mancato versamento della cauzione) rispetto all'esercizio dei diritti che l'art. 24 proclama inviolabili.

Né la disparità di trattamento fondata sulle condizioni economiche è necessariamente eliminata dall'esclusione dell'applicazione dell'istituto nell'ipotesi in cui l'attore sia ammesso al gratuito patrocinio ed al beneficio dell'assistenza giudiziaria, tal beneficio essendo sempre subordinato alla dimostrazione dello stato di povertà.

Ed invero, la eventuale esclusione dell'applicazione dell'istituto nella ipotesi che l'attore sia ammesso al gratuito patrocinio non elimina la disparità di condizioni, sia perché tale ammissione è subordinata alla dimostrazione dello stato di povertà dell'interessato e, pertanto, dovrebbe essere rifiutata a chi non si trovasse in tale condizione, sia perché il procedimento preliminare per la concessione del beneficio non è sempre rapido come sarebbe desiderabile pur essendo previsto un procedimento d'urgenza.

Pare, infine, non esiziale rammentare anche che la legge 18 ottobre 1977, n. 793, recante abolizione del deposito per soccombenza nel processo civile ha abrogato gli artt. 364, 381 e 651, c.p.c. *in limine* con la pronuncia di incostituzionalità. L'assurdità della norma dell'art. 204-*bis*, d.lgs. n. 285/1992, è, pertanto, ben evidente atteso che nessun procedimento giurisdizionale è subordinato alla *cautio iudicatum solvi*. Talché neppure nel contenzioso tributario, ove in caso di ricorso contro l'atto di accertamento, le imposte o le maggiori imposte, unitamente ai relativi interessi e alle sanzioni, sono — a cura dell'Amministrazione finanziaria — iscritte a ruolo (c.d. «riscossione a titolo provvisorio»), è richiesto alcun deposito al ricorrente a pena di inammissibilità. Né questa rileva, o peggio è rilevabile *de plano* (come nel caso che ci occupa), nel caso l'Amministrazione finanziaria — accogliendo l'istanza del ricorrente — sospenda la predetta iscrizione a ruolo.

3. — Violazione dell'art. 41 Costituzione.

Il primo comma del vigente art. 2 del regio decreto-legge 10 marzo 1910, n. 149, recita «Tutti i depositi di denaro, che secondo le disposizioni vigenti in materia civile e penale possono farsi presso le cancellerie giudiziarie, compresi quelli per cauzione e per spese giudiziarie, debbono essere eseguiti direttamente dalle parti o dai loro procuratori nell'ufficio postale incaricato del servizio dei depositi giudiziari.».

A prescindere da eventuali possibili considerazioni sulla violazione delle garanzie di libera concorrenza e mercato — dovendosi osservare una evidente compressione per lo meno della libertà del ricorrente di utilizzare un istituto bancario (addirittura quello di propria fiducia) che, parafrasando la circolare n. 53 del 13 agosto 2003 del Ministero della giustizia D.G. giustizia civile, è certo un «organismo abilitato a ricevere e gestire il deposito» al pari della S.p.a. Poste italiane — non può non rilevarsi un palese contrasto innanzitutto con la libertà di iniziativa economica così come riconosciuta e tutelata dall'art. 41 della Costituzione, laddove viene disposto l'esclusivo utilizzo dell'Ente Poste ed attesa la privatizzazione del servizio postale con la trasformazione dal 28 febbraio 1998 dell'ente pubblico economico Poste in «azienda Poste Italiane» S.p.a.

Da ciò la evidente incostituzionalità del combinato disposto di cui agli artt. 2 e 4 del r.d.l. 149/1910 e 204-*bis* del d.lgs. n. 285/1992, giusta quanto acclarato dall'art. 41 della Costituzione.

L'illegittimità delle citate norme, però, si sostanzia ed è evidente anche sotto altro profilo.

Ed invero, la soluzione adottata con la circolare n. 53 del 13 agosto 2003 del Ministero della giustizia D.G. giustizia civile sembra essere per più di un verso *contra legem*. Innanzitutto è senz'altro impropria l'ipotesi interpretativa offerta. Il d.l. n. 151/2003 costituisce fonte posteriore al r.d. n. 149/1910 e, pertanto, secondo i normali principi di interpretazione della legge, deve esso prevalere sulla fonte antecedente. In secondo luogo, occorre osservare che il r.d. 149/1910 è un regolamento, mentre il d.l. 151/2003 (ed il c.d.s. da esso modificato) sono atti aventi valore di legge, cioè fonti primarie. Non è dunque possibile — così come invece vorrebbe la circolare — far prevalere una disposizione di fonte secondaria su una disposizione non solo successiva, ma introdotta altresì da fonte primaria. Non è certamente conforme a diritto interpretare una norma di legge «alla luce della vigente normativa», allorché questa si riduce ad una risalente norma di fonte sott'ordinata.

4. — Violazione dell'art. 113 della Costituzione.

Per gli analoghi motivi sopra esposti l'imposizione della più volte richiamata cauzione di cui all'art. 204-*bis* c.d.s. citato costituisce ostacolo, ovvero limitazione almeno nei confronti dei cittadini meno abbienti, della tutela giurisdizionale e ciò in aperto e palese contrasto anche con il secondo comma dell'art. 113 della Carta costituzionale.

Appare infatti chiaro che, in forza di quanto disposto dall'art. 204-*bis* c.d.s., il cittadino non abbiente non può — per l'ostacolo del deposito cauzionale — avvalersi di fatto della tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione davanti agli organi di giurisdizione ordinaria riconosciutagli dall'art. 113 della Costituzione.

La imposizione dell'onere del deposito cauzionale — previsto e regolato dall'art. 204-bis c.d.s. quale presupposto di inammissibilità del ricorso, nonché della esperibilità dell'azione giudiziaria diretta a ottenere la tutela del diritto del ricorrente mediante l'accertamento giudiziale della illegittimità dell'atto è, pertanto, in contrasto con i costituzionali sopra principi enunciati ed evidenziati. In particolare essa è in contrasto con la norma contenuta nell'art. 3 della Costituzione, anche in combinato disposto con l'art. 2 Cost., perché è evidente la differenza di trattamento che ne consegue fra il cittadino che sia in grado di pagare immediatamente detto deposito cauzionale e colui che non abbia mezzi sufficienti per fare il pagamento né possa procurarseli agevolmente ricorrendo al credito, in considerazione fra l'altro che, anche in caso di vittoria in giudizio, non otterrebbe il rimborso delle somme versate se non con notevole ritardo. Al primo, dunque, è consentito — proprio in conseguenza delle sue condizioni economiche — di chiedere giustizia e di ottenerla, ove possa provare di aver ragione; al secondo questa facoltà è resa difficile e talvolta impossibile — oltre che limitativa della propria dignità — non solo di fatto, ma anche in base al diritto, in forza di un presupposto processuale stabilito dalla legge e consistente nell'onere del versamento di una somma eventualmente anche assai ingente.

Le stesse considerazioni valgono a giustificare anche il richiamo alle norme contenute negli artt. 24, 41 e 113 della Costituzione, nei quali l'uso delle parole tutti e sempre ha chiaramente lo scopo di ribadire la uguaglianza di diritto e di fatto di tutti i cittadini per quanto concerne la possibilità di richiedere e di ottenere la tutela giurisdizionale sia nei confronti di altri privati, sia in quelli dello Stato e di enti pubblici minori.

Questo giudice è, pertanto, dell'avviso che il previsto deposito cauzionale di cui all'art. 204-bis c.d.s. sia in contrasto con le norme della Costituzione e che debba, in conseguenza, essere dichiarata illegittima la disposizione che lo prevede.

Per quanto sopra esposto e motivato si ritiene, quindi, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale e la sua rilevanza nel presente procedimento.

P. Q. M.

Il giudice di pace di Modica;

Visti gli artt. 134 Cost., 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 97;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante ai fini del giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis, comma 3, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto d.l. 27 giugno 2003, n. 151, nei sensi di cui in motivazione, per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 41 e 113 della Costituzione nella parte in cui prevede che all'atto del deposito del ricorso il ricorrente debba versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso stesso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore;

Ordina:

la sospensione del procedimento n. 588/2003 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2003 e, per l'effetto,

la sospensione dell'efficacia esecutiva delle sanzioni irrogate al ricorrente con l'atto impugnato;

la immediata rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis, comma 3, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151, nei sensi di cui in motivazione, per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 41 e 113 della Costituzione nella parte in cui prevede che all'atto del deposito del ricorso il ricorrente debba versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso stesso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore;

Dispone che copia della presente ordinanza, a cura della cancelleria, sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Modica, addì 28 novembre 2003

Il giudice di pace: FINELLI

04C0155

N. 5

*Ordinanza del 15 ottobre 2003 emessa dal Giudice di pace di Palermo
nel procedimento civile vertente tra Catalucci Elio e comune di Palermo*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace avverso il verbale di accertamento - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Discriminazione fra i cittadini in base al reddito - Lesione del diritto dei meno abbienti a tutelare in giudizio i propri diritti ed interessi legittimi.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis* [introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214].
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 10082/03 del ruolo generale degli affari civili e contenziosi vertente tra Catalucci Elio, residente in Palermo, via VF 7 n. 18, difeso personalmente, opponente;

Contro: Comune di Palermo in persona del sindaco *pro tempore*, domiciliato per la carica in Palermo, piazza Pretoria, opposto.

I N F A T T O

Con ricorso depositato il 26 settembre 2003 Catalucci Elio proponeva opposizione avverso il verbale di accertamento della Polizia municipale di Palermo n. 88213/2003 (2/H/106071/01) del 14 maggio 2003 con il quale veniva contestata la violazione dell'art. 158 del c.d.s. poiché il conducente del veicolo FIAT Seicento tg. CF 406 ZB sostava in corrispondenza dell'incrocio tra piazza S. Oliva e piazza Castelnuovo.

Il ricorrente eccepiva preliminarmente «l'incostituzionalità della norma che subordina l'esercizio del diritto inviolabile alla difesa, al preventivo versamento della cosiddetta cauzione e non effettuava il versamento della somma — pari alla metà del massimo della sanzione inflitta — previsti, a pena di inammissibilità del ricorso, dall'art. 204-*bis* del c.d.s. introdotto dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, con la quale è stato convertito con modifiche il d.l. n. 151/2003.

La eccezione preliminare di incostituzionalità dell'art. 204-*bis* del c.d.s. non appare manifestamente infondata per i seguenti

MOTIVI IN DIRITTO

Il terzo comma del sopra citato art. 204-*bis* del c.d.s. prevede: «all'atto del deposito del ricorso, il ricorrente deve versare presso la cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore. Detta somma, in caso di accoglimento del ricorso, è restituita al ricorrente».

Nessun deposito di somme è, al contrario, previsto dall'art. 203 stesso codice in caso di ricorso amministrativo al prefetto.

L'art. 204-*bis* appare palesemente in contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto, nell'imporre a pena di inammissibilità il «deposito cauzionale», attua una discriminazione tra cittadini in ragione del proprio reddito, contrariamente al dettato costituzionale secondo cui tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di condizioni personali o sociali.

La violazione della norma costituzionale sopra richiamata appare ancora più evidente sol che si consideri che per la proposizione del ricorso amministrativo non è prevista alcuna cauzione, quasi a volere preventivamente indirizzare verso la proposizione dei ricorsi amministrativi i cittadini meno abbienti, riservando il ricorso giurisdizionale ai possessori di redditi più alti.

Un ulteriore principio fondamentale risulta violato dalla norma sopra richiamata e riguarda l'art. 24 della Carta costituzionale secondo cui tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

Il diritto alla tutela giurisdizionale appare invece negato con l'imposizione del deposito cauzionale non essendo consentito a tutti i cittadini di adire l'autorità giudiziaria a tutela dei propri diritti.

Tanto più sol che si faccia mente locale alla possibilità di accesso alla giustizia agevolato per i meno abbienti dall'istituto del gratuito patrocinio, mediante il quale lo Stato — proprio in attuazione del principio costituzionalmente garantito con l'art. 24 — consente a tutti i cittadini la tutela dei propri diritti avanti l'autorità giudiziaria.

P. Q. M.

Nel ritenere fondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 204-bis del d.lgs. n. 285/1992 (codice della strada) inserito dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 di conversione del decreto-legge n. 151/2003, eccezione sollevata dal ricorrente Catalucci Elio, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui impone al ricorrente — a pena di inammissibilità — all'atto del deposito del ricorso avanti il giudice di pace il versamento di una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore.

Sospende il presente giudizio iscritto al n. 10082/03 R.G.

Ordina alla cancelleria di trasmettere immediatamente gli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti della Camera e del Senato.

Palermo, addì 14 ottobre 2003

Il giudice di pace: CILLARI

04C0156

N. 6

Ordinanza del 7 novembre 2003 emessa dal giudice di pace di San Miniato nel procedimento civile vertente tra Farnesi Carlo e comune di San Miniato

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Ricorso al giudice di pace - Condizioni di ammissibilità - Onere per il ricorrente di versare presso la cancelleria una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore - Ingiustificato deterrente alla tutela giurisdizionale dei diritti, segnatamente per i cittadini meno abbienti.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis [comma 3, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito con modifiche nella legge 1° agosto 2003, n. 214].
- [Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 25].

IL GIUDICE DI PACE

Rilevato che con ricorso *ex art.* 205 c.d.s., depositato in data 6 ottobre 2003, Farnese Carlo ha proposto opposine avverso il verbale di accertamento di violazione n. 3021U/2003/V del 24 maggio 2003, notificatogli in data 7 luglio 2003, col quale la Polizia municipale del comune di San Miniato (Pistoia) gli ha contestato la violazione dell'art. 142, comma 9, c.d.s., e comminato la sanzione amministrativa di € 343,35, oltre euro 11,00 per spese;

che il ricorso è stato tempestivamente proposto;

che il ricorrente non ha provveduto al pagamento del deposito cauzionale previsto dall'art. 204-bis c.d.s., sollevando questione di legittimità costituzionale di detta norma, perché in contrasto con gli artt. 2, 3, 24 e 25 della Costituzione;

Ritenuto che tale questione non è manifestamente infondata, in quanto l'art. 204-bis c.d.s. nella parte in cui subordina l'ammissibilità al pagamento di una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta,

rappresenta un ingiustificato deterrente alla tutela dei diritti in sede giurisdizionale e questo soprattutto per i cittadini meno abbienti, i quali vengono a trovarsi in una condizione più svantaggiata rispetto a coloro che possono pagare la cauzione senza eccessivi sforzi economici;

che la questione è già stata sollevata da altri giudici di pace, con argomentazioni che appaiono pienamente condivisibili;

che il giudizio non può essere definito prescindendo dalla risoluzione della ridetta questione di legittimità costituzionale;

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge cost. 11 marzo 1953, n. 87;

Sospende il giudizio in corso e dispone che la cancelleria provveda all'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla suddetta questione di legittimità costituzionale.

San Miniato, addì 7 luglio 2003

Il giudice di pace: GIUNTI

04C0157

N. 7

*Ordinanza del 4 novembre 2003 emessa dal Consiglio di Stato
sul ricorso proposto da Zucchelli Claudio contro il Ministero dell'economia e delle finanze*

Contenzioso tributario - Concorsi per la nomina dei componenti delle commissioni tributarie - Criteri per la valutazione dei titoli - Adozione mediante decreto ministeriale - Violazione della riserva di legge in materia di giurisdizioni speciali.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, art. 44-ter, introdotto dalla legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 12, comma 1, lett. b).
- Costituzione, art. 108.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha emesso la seguente ordinanza.

Oggetto: Ministero dell'economia e delle finanze. Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dal dott. Claudio Zucchelli per l'annullamento — previa sospensione dell'efficacia — del decreto ministeriale 6 giugno 2002, concernente la modifica dei criteri di valutazione e dei punteggi per la nomina a componente delle Commissioni tributarie, nonché degli atti connessi e conseguenti.

La sezione terza vista la relazione prot. n. 3604/2003/DPF/UAR/Rep.III, in data 9 gennaio 2003, con la quale il Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento per le politiche fiscali) ha chiesto il parere del Consiglio di Stato in ordine al ricorso straordinario indicato in oggetto;

Viste la pronuncia interlocutoria del 6 maggio 2003 e la nota prot. n. 41924/2003/DPF/UAR del 25 maggio 2003, con la quale l'Amministrazione ha dato adempimento all'incombente istruttorio indicato dalla sezione;

Viste l'ulteriore pronuncia interlocutoria del 28 luglio 2003 e la risposta dell'amministrazione con nota prot. n. 57115, in data 25 settembre 2003;

Esaminati gli atti ed udito il relatore ed estensore consigliere Pier Luigi Lodi;

P R E M E S S O

Riferisce il Ministero dell'economia e delle finanze che con ricorso straordinario al Capo dello Stato, in data 31 ottobre 2002, trasmesso al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria con raccomandata a. r. spedita il 2 novembre 2002, il dott. Claudio Zucchelli, consigliere di Stato e giudice tributario presso la Commissione tributaria regionale del Lazio, chiede l'annullamento, previa sospensione:

a) del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 6 giugno 2002, con il quale, ai sensi dell'art. 44-ter del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, come modificato dall'art. 12, comma 1, lettera b) della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sono stati modificati i criteri di valutazione ed i punteggi per la nomina a componente delle Commissioni tributarie di cui alle tabelle E ed F, allegate al citato decreto legislativo n. 545 del 1992;

b) dei relativi pareri del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria in data 30 aprile e 23 maggio 2002;

c) della deliberazione del medesimo Consiglio in data 23 luglio 2002, con la quale è stato indetto, in applicazione dei criteri di cui al menzionato decreto ministeriale del 6 giugno 2002, un concorso per la copertura delle vacanze di posti nelle Commissioni tributarie;

d) degli atti relativi allo svolgimento del concorso in parola.

Nel ricorso si fa presente che il proponente ha presentato domanda di partecipazione al concorso oggetto di contestazione ed è, pertanto, legittimato alla impugnazione del relativo bando. Si deducono, quindi, i seguenti motivi:

- 1) violazione degli articoli 104 e 108 della Costituzione;
- 2) violazione dell'art. 17, comma 25, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400;
- 3) violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- 4) eccesso di potere per carenza di motivazione;
- 5) eccesso di potere per manifesta illogicità, manifesta ingiustizia, disparità di trattamento.

In conclusione il ricorrente, oltre a proporre istanza di sospensione in via cautelare delle determinazioni impugnate, chiede che gli sia data comunicazione della relazione ministeriale inviata dal Ministero al Consiglio di Stato, con i relativi allegati.

L'amministrazione referente eccepisce, in via pregiudiziale, l'inammissibilità del ricorso, per difetto di interesse del ricorrente. Contesta, altresì, la fondatezza nel merito del gravame in questione.

Con pronuncia interlocutoria del 6 maggio 2003 la Sezione ha invitato l'amministrazione a fornire al ricorrente copia degli atti richiesti dal medesimo, con la fissazione del termine di trenta giorni per la eventuale presentazione di ulteriori deduzioni e documenti.

La Sezione si è pronunciata, altresì, sull'istanza cautelare, che è stata respinta, non ravvisandosi la sussistenza di danni gravi e irreparabili in conseguenza dell'espletamento della procedura concorsuale in discorso.

Successivamente, avendo l'amministrazione provveduto a trasmettere al ricorrente gli atti richiesti, quest'ultimo ha fatto pervenire al Consiglio di Stato una memoria integrativa, datata 3 giugno 2003. La sezione, quindi, con pronuncia interlocutoria del 28 luglio 2003 ha invitato l'amministrazione a produrre una memoria integrativa al riguardo.

Il Ministero referente ha dato riscontro a tale pronuncia, con nota del 25 settembre 2003, confermando le deduzioni già in precedenza prospettate.

C O N S I D E R A T O

1. — Il dottor Claudio Zucchelli ha presentato domanda di partecipazione al concorso per la copertura dei posti vacanti nelle commissioni tributarie, indetto con deliberazione del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria in data 23 luglio 2002.

Con il ricorso straordinario in esame, datato 21 ottobre 2002, il predetto contesta la legittimità dei criteri posti a base della procedura concorsuale, fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 giugno 2002 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 156 del 5 luglio 2002), mediante il quale si è provveduto a modificare i criteri di valutazione ed i punteggi precedentemente previsti, di cui alle tabelle *E* ed *F*, allegato al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545. Contesta, inoltre, la legittimità di tutti gli atti successivi e conseguenti del procedimento.

2. — La sezione deve darsi carico di esaminare, in primo luogo, l'eccezione pregiudiziale di inammissibilità del gravame sollevata nella relazione del Ministero dell'economia e delle finanze, il quale rileva che l'eventuale annullamento dei nuovi criteri di valutazione e dei punteggi, ritenuti illegittimi dal ricorrente, comporterebbe l'applicabilità della disciplina previgente in base alla quale, peraltro, il medesimo ricorrente, che ha partecipato ai concorsi indetti con deliberazioni del 26 giugno 2001 e del 4 dicembre 2001, non avrebbe la possibilità di conseguire le nomine cui aspira. Il Ministero fa presente, inoltre, che il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, nella seduta del 12 novembre 2002, ha provveduto a riscontrare che, comunque, anche per quanto riguarda la nuova domanda presentata dal predetto interessato, quest'ultimo non potrebbe conseguire le nomine richieste.

L'eccezione non appare fondata.

Il ricorrente censura i nuovi criteri di valutazione dei titoli posseduti dai candidati osservando, tra l'altro, che in base ad essi viene ora dato un minore rilievo al servizio nelle vane magistratura ed, in particolare, alle magistrature superiori, non tenendosi adeguatamente conto delle funzioni di maggior rilevanza in tali sedi espletate.

Ne consegue che al predetto istante, appartenente, appunto, ad una magistratura superiore, deve essere riconosciuto uno specifico interesse di ordine morale alla eliminazione di simili previsioni, con conseguente possibilità di conseguire, quanto meno, un miglioramento della posizione in graduatoria in relazione ad un più adeguato apprezzamento della qualificazione e delle capacità professionali possedute (*cf.* Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2000, n. 3529).

D'altronde, con riferimento alle obiezioni sollevate dal Ministero circa le conseguenze, non necessariamente favorevoli per il ricorrente, di un eventuale annullamento dei nuovi criteri di valutazione, deve rammentarsi che, come costantemente sottolineato dalla giurisprudenza, per la sussistenza di un interesse a ricorrere non si richiede che l'annullamento dell'atto lesivo risulti di per sé idoneo a soddisfare in via diretta ed immediata la pretesa fatta valere in giudizio, essendo sufficiente un interesse di tipo «strumentale» che si può realizzare allorché, a seguito della rimozione dell'atto illegittimo, l'amministrazione sia tenuta a riesaminare la situazione in vista dell'emanazione di provvedimenti ulteriori, potenzialmente soddisfattivi per l'istante (*cf.* da ultimo: Cons. Stato, sez. IV, 30 aprile 2003, n. 2327).

A ciò va aggiunto che, a prescindere dalla attendibilità delle valutazioni di carattere meramente virtuale effettuate nei confronti dei titoli dell'attuale ricorrente, la cosiddetta «prova di resistenza», in ordine all'interesse ad impugnare operazioni concorsuali, può essere logicamente compiuta solo quando il ricorso investa la valutazione dei singoli candidati e non anche quando — come nella specie — le censure dedotte riguardino i criteri di valutazione che presiedono all'intera procedura e comportino, in caso di accoglimento del gravame, la rinnovazione di tutti gli atti del procedimento (Cons. Stato, sez. VI, 25 settembre 2002, n. 4881).

3. — Può, quindi, passarsi all'esame del primo motivo di ricorso, con il quale si deduce la illegittimità dei criteri di valutazione e dei punteggi stabiliti dal succitato decreto ministeriale 6 giugno 2002, prospettandosi la illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, per la violazione degli articoli 104 e 108 della Costituzione.

In concreto, da parte del ricorrente si sostiene che, attraverso la previsione del citato art. 12 della legge n. 448 del 2001 — relativa all'inserimento dell'art. 44-*ter* nel decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, mediante il quale si è stabilito che i criteri di valutazione e i punteggi previsti dal medesimo decreto legislativo sarebbero stati modificati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su conforme parere del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria — si sarebbe illegittimamente sottratta la competenza in merito al legislatore primario, affidandola ad un regolamento ministeriale, con conseguente subordinazione della magistratura tributaria al potere esecutivo.

4. — Poiché la predetta questione di costituzionalità si palesa, ad avviso del Collegio, rilevante e non manifestamente infondata, si pone ora il problema della proponibilità di simili eccezioni in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

In proposito questa sezione ritiene di poter condividere, nella sostanza, le argomentazioni precedentemente formulate dalla sezione II di questo Consiglio di Stato, la quale, con pronunce in data 27 marzo 2002 e in data 26 marzo 2003, si è espressa in senso positivo per ragioni che possono essere sintetizzate principalmente nei seguenti punti:

a) le sezioni consultive del Consiglio di Stato sono composte da magistrati i quali offrono, come tali, le garanzie di indipendenza e imparzialità che sono proprie degli organi giurisdizionali;

b) i pareri resi dalle anzidette sezioni, in sede di ricorso straordinario, si risolvono in una valutazione della conformità degli atti impugnati alle norme di diritto oggettivo, ai sensi dell'art. 8, primo comma, del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199;

c) i pareri in argomento hanno contenuto sostanzialmente decisivo, non essendo di norma modificabili o sindacabili in altra sede; la circostanza che possano essere disattesi dal Governo, previa apposita deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 14, primo comma, del citato d.P.R. n. 1199 del 1971, costituisce nella realtà un riconoscimento meramente formale della natura amministrativa del procedimento nel suo complesso, mentre non appare idonea ad inficiare le caratteristiche di imparzialità e neutralità proprie dello strumento;

d) le norme che disciplinano il procedimento relativo al ricorso straordinario, integrate da numerose decisioni pretorie del Consiglio di Stato, garantiscono in maniera sufficiente il contraddittorio tra le parti;

e) il principio dell'alternatività dello strumento del ricorso straordinario, rispetto al ricorso giurisdizionale, pone i due rimedi sul medesimo piano, in quanto dotati entrambi di comuni caratteristiche tipiche della giurisdizione;

f) tenuto conto delle predette caratteristiche la Corte di giustizia delle Comunità europee, con sentenza emessa in data 16 ottobre 1997, nelle cause riunite da C-69/96 a C-79/96, è pervenuta alla conclusione che il Consiglio di Stato pure in sede consultiva costituisce una giurisdizione ai sensi dell'art. 177 del trattato;

g) la Corte costituzionale, nella sentenza 18 novembre 1976, n. 226, Si pronunciata nel senso che la Corte dei conti, anche in sede di controllo, è legittimata a sollevare questioni di costituzionalità delle leggi che devono essere applicate nell'esercizio di detta attività, che appare analoga alla funzione giurisdizionale piuttosto che assimilabile a quella amministrativa; e tali considerazioni possono senz'altro trovare pieno riscontro con riguardo alle Sezioni consultive del Consiglio di Stato.

Sulla base degli elementi sopra riportati e da ritenere che le Sezioni consultive del Consiglio di Stato, in sede di espressione del parere obbligatorio in ordine ai ricorsi straordinari al Capo dello Stato, possano coerentemente qualificarsi come «autorità giurisdizionale» ai fini della risoluzione di eventuali questioni di legittimità costituzionale che risultino rilevanti e non manifestamente infondate, mediante trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23, commi primo e secondo, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

5. — Ciò posto, appare evidente la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata nel caso di specie, poiché nell'ipotesi che venga riconosciuta l'illegittimità della norma di cui all'art. 44-ter del decreto legislativo n. 545 del 1992, che ha consentito la modifica mediante semplice decreto ministeriale dei criteri di valutazione e dei punteggi per la nomina a componente delle commissioni tributarie, resterebbe conseguentemente caducato il già ricordato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 giugno 2002, unitamente a tutti i susseguenti atti del procedimento concorsuale cui ha partecipato l'odierno ricorrente.

6. — Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, appaiono in particolare condivisibili le argomentazioni prospettate dalla ricorrente il quale sottolinea che i componenti delle Commissioni tributarie svolgono indubbiamente funzioni giurisdizionali e rientrano, quindi, nelle previsioni dell'art. 108 della Costituzione, in base alle quali l'ordinamento di ogni magistratura è stabilito con norme di legge che debbono, in special modo, assicurare l'indipendenza pure dei giudici delle giurisdizione speciali, quali, appunto, i componenti delle Commissioni tributarie.

Nessun rilievo può assumere, in senso contrario, la circostanza segnalata nella relazione ministeriale secondo cui l'attività di giudice tributario si svolge sulla base di incarichi e non in virtù di un rapporto di pubblico impiego, trattandosi di elementi irrilevanti ai fini delle garanzie che debbano essere comunque prestate per assicurare la terzietà degli organi giudicanti.

L'indipendenza dei giudici delle giurisdizione speciali postula, quindi, che anche la disciplina relativa all'assunzione in servizio dei medesimi debba essere dettata attraverso l'emaneazione di una norma primaria, atteso che solo la disposizione legislativa è idonea ad assicurare una effettiva indipendenza dei destinatari, secondo il chiaro precetto costituzionale.

Nel caso di specie, invece, attraverso la adozione di un provvedimento di natura meramente amministrativa, quale il più volte richiamato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 giugno 2002, si stabiliscono nuove regole che appaiono suscettibili di condizionare le valutazioni che determinano la graduatoria dei concorsi per l'assunzione della carica di giudice tributario e per l'acquisizione degli incarichi semi direttivi e direttivi.

In tal modo, dunque, come messo in evidenza dal ricorrente, attraverso scelte dell'esecutivo si precostituiscono le condizioni per procedere alla assunzione dei giudici tributari e per la loro progressione in carriera.

Né la previsione del «conforme parere del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria», contenuta nell'art. 44-ter del decreto legislativo 545 del 1992, di cui ora si discute, può essere ritenuta idonea a sanare la violazione del surricordato principio relativo alla indipendenza che deve essere assicurata anche ai giudici tributari.

Il predetto organo consiliare, infatti, non gode di specifiche prerogative costituzionali e, d'altronde, le pronunce del medesimo non possono evidentemente supplire alla mancata applicazione del precetto costituzionale, che richiede inderogabilmente il ricorso allo strumento legislativo nella materia in discorso.

Può ancora aggiungersi che — come prospettato nel secondo motivo del ricorso straordinario in esame — la disposizione del ripetuto art. 44-ter del decreto legislativo appaiono ancor più censurabili, sotto i profili già evidenziati, in relazione al fatto che in esso si prevede l'adozione di un provvedimento amministrativo generale di natura sostanzialmente regolamentare, non supportato, tuttavia, dal preventivo parere del Consiglio di Stato, previsto in via generale dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, per cui vengono a mancare, anche per tale aspetto, le necessarie garanzie di indipendenza e di imparzialità della disciplina di cui si tratta.

7. — Per le considerazioni che precedono la sezione ritiene di dover sospendere l'emanazione del parere, in ordine al ricorso straordinario in oggetto, tenuto conto della pendenza della questione di legittimità costituzionale — ritenuta proponibile, rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata sollevata con riferimento all'art. 44-ter del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera b), della legge 28 dicembre 2001, n. 448.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

Dichiara proponibile, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44-ter del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera b), della legge 28 dicembre 2001, n. 448, per contrasto con l'art. 108 della Costituzione;

Sospende l'espressione del parere e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, a cura della segreteria della sezione;

Ordina che, a cura della medesima segreteria, la presente pronuncia sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Il Presidente: PIACENTINI

L'estensore: LODI

NN. 8 e 9

Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 7 dicembre 2000 (pervenuta alla Corte costituzionale il 12 gennaio 2004) dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli sul ricorso proposto da: Botto Vincenzo contro Agenzia delle entrate di Napoli 1 (R.O. n. 8/2004); Polise Renato contro Agenzia delle entrate di Napoli 1 (R.O. n. 2004).

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Soggetti passivi - Assoggettamento dei liberi professionisti - Discriminazione del lavoro autonomo dal lavoro dipendente - Indeducibilità del costo del lavoro subordinato dall'IRAP - Indetraibilità dell'imposta ai fini delle imposte sui redditi - Base imponibile - Riferimento ad una astratta capacità economica del contribuente - Eccesso di delega per aggravamento dell'iniquinà del tributo - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di capacità contributiva.

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 2.
- Costituzione artt. 3, 53 e 76.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 7512/99 depositato il 10 novembre 1999 avverso S/RIF su I RIMB - IRAP 98;

Contro DRE Campania (sez. di Napoli);

Proposto da Botto Vincenzo, residente a Napoli, in via Coriolano, 14, sc. A int. 9.

Svolgimento del processo

Il ricorrente impugna il silenzio-rifiuto della DRE della Campania sull'istanza da lui proposta il 30 ottobre 1998, con cui richiedeva il rimborso dell'importo di L. 567.000, costituenti — come da acclusa documentazione — l'ammontare dell'IRAP versata in acconto per l'anno 1998.

Avendo documentato l'avvenuta effettuazione del versamento e il decorso di novanta giorni dall'istanza di rimborso, si deduce l'illegittimità della legge n. 662/1996 istitutiva all'IRAP e del connesso decreto legislativo n. 446/1997, argomentando con ampiezza e diffusione sui presupposti con cui viene fissata la ricorrenza dell'obbligo tributario a carico in particolare dei liberi professionisti. In particolare il ricorrente si sofferma a dimostrare la natura «reale» dell'imposta, che resta avulsa dalla effettiva esistenza di una capacità reddituale e/o di consumo del soggetto fiscale inciso, ma solo motivata in funzione della sussistenza di «una capacità produttiva che deriva dalla combinazione di uomini, macchine, etc.».

Dopo aver a più riprese ricordato che l'IRAP è stata introdotta dal legislatore nell'ordinamento in sostituzione dell'imposta patrimoniale e dell'ILOR, di cui non erano soggetti passivi i lavoratori autonomi, ed aver sottolineato che con il decreto legislativo n. 446/1997 detti lavoratori sono stati assoggettati alla stessa aliquota posta a carico delle imprese (già assoggettate viceversa ad ILOR e patrimoniale), il contribuente critica e rileva l'ulteriore vizio rappresentato dalla indeducibilità del costo del lavoro subordinato dall'IRAP nonché della stessa IRAP dall'IRPEF. Su tali deduzioni si chiede la dichiarazione del diritto al rimborso e la condanna dell'A.F. ad effettuarlo, previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la non manifesta infondatezza delle eccezioni di illegittimità costituzionale articolate in ricorso e concernenti il contrasto con l'art. 3 e 53 Cost. (equiparazione del lavoro autonomo all'attività d'impresa e debenza del tributo anche in assenza di reddito prodotto, ma assumendo quale indice di capacità contributiva «il semplice esercizio di un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi»), con l'art. 76 Cost. (eccesso di delega per avvenuto ingiustificato aggravamento del carico per i soggetti contribuenti professionisti, in relazione ai presupposti per l'applicazione delle imposte sostituite dall'IRAP), con l'art. 35 (mancata esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro), con l'art. 3 (aggravamento dell'onere tributario a carico di alcune categorie di contribuenti rispetto a quelle dei lavoratori subordinati non più sottoposti al prelievo per CSSN, prima dovuto dalla generalità delle persone fisiche, nonché per i motivi già svolti sul gettito tributario prima assicurato da

ILOR ed imposta patrimoniale) e con l'art. 23 (per essere stato determinato l'effettivo ammontare dell'acconto IRAP dal disposto del decreto ministeriale 5 maggio 1998 del Ministero delle finanze in ragione dell'applicazione della c.d. clausola di salvaguardia.

Con note del 9 dicembre 1999 la DRE si è costituita, eccependo che l'IRAP è un tributo che «grava esclusivamente sulla produzione», che «esso sostituisce sei tributi ed un contributo gravanti su imprese e professionisti e colpisce gli stessi soggetti passivi di tali prelievi attraverso la fiscalizzazione di detto contributo e l'applicazione di un'aliquota unica al valore della produzione netta» che — in analogia con altre imposte esistenti in Francia e Germania — essa tassa «il valore della produzione netta, compensando la pubblica amministrazione dei servizi non vendibili con cui la stessa ha contribuito al processo produttivo ed i costi che l'attività produttiva pone a carico della comunità regionale», che «per la tassazione è sufficiente, quanto alla capacità contributiva, il semplice fatto che l'attività abbia rilevanza economica»; pertanto, rilevato che non era nei poteri dell'A.F. disapplicare una legge dello Stato vigente, si chiede il rigetto del ricorso.

Motivi della decisione

Gli argomenti svolti in ricorso circa la ingiustificata penalizzazione della categoria dei contribuenti rappresentata dagli esercenti lavoro autonomo attraverso l'introduzione dell'IRAP appaiono certamente sostenibili soprattutto in ragione della circostanza che l'ILOR, originariamente posta anche a loro carico e di cui l'IRAP esplicitamente risulta essere sostitutiva, fu a suo tempo dichiarata incostituzionale nella misura in cui postulava la produzione di reddito d'impresa anche in assenza di un'organizzazione di fattori produttivi, come ricorrentemente si avvera nell'esercizio dell'attività libero-professionale: in proposito la più responsabile giurisprudenza di merito, cui questa sezione ha inteso aderire in numerosissime pronunzie, ha ritenuto inapplicabile l'ILOR in tutte quelle fattispecie in cui risultasse, ad onere del contribuente, dimostrata ed acclarata appunto la insussistenza di un'autentica organizzazione d'impresa.

Le stesse difese svolte dalla parte resistente palesano che l'applicazione dell'imposta prescinde almeno in parte dalla sussistenza di capacità contributiva e soprattutto che essa è applicata con aliquota indistinta ad una impresa come ad un lavoratore autonomo, oltre ad affermare in contrasto con la realtà che i sei tributi ed il contributo sostituiti gravavano gli stessi soggetti passivi, in quanto non vi è dubbio che ad esempio il CSSN era imposto anche alle persone fisiche non esercenti lavoro autonomo.

Non può non lasciare perplessi infine la stessa argomentazione della pretesa *ratio* economica della norma — il pagamento dei servizi non vendibili — che va necessariamente interpretata allusione allo svolgimento da parte dell'amministrazione centrale e locale dei propri compiti istituzionali, quali la realizzazione di infrastrutture e la garanzia di sicurezza per gli operatori economici e per l'intera collettività: a prescindere da una valutazione assoluta sul grado di attuazione di tali «servizi», certo non lusinghiera, appare in ogni caso evidente — secondo le nozioni di comune esperienza — che la relativa «fornitura» risulta estremamente carente in alcune regioni rispetto ad altre (basti riferirsi al livello della viabilità nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord ed ancor più alla diversa incidenza del crimine organizzato e della stessa microcriminalità del Sud rispetto al resto d'Italia, oggetto di continue segnalazioni degli stessi Organi dello Stato). Ne consegue che — con particolare riguardo proprio all'esercizio delle attività economiche private — contrasta con i principi costituzionali di eguaglianza e di capacità contributiva l'assoggettamento indiscriminato al prelievo proprio della norma in esame.

La normativa istitutiva dell'IRAP appare pertanto adottata in contrasto con il principio di ragionevolezza nella misura in cui non consente di pervenire alla disamina delle concrete modalità di svolgimento dell'attività svolta dal lavoratore autonomo per stabilire la ricorrenza o meno del presupposto impositivo del tributo *de quo*.

Per i suesposti motivi si ritiene possibile un contrasto dell'art. 2 del decreto legislativo n. 446/1997 con gli artt. 3, 53 e 76 della Costituzione e si reputa necessaria al riguardo una pronuncia chiarificatrice della Corte costituzionale, alla quale devono pertanto inviarsi gli atti del presente giudizio.

P. Q. M.

Letti l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948 e l'art. 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo n. 446/1997 in riferimento agli artt. 3, 53 e 76 della Costituzione;

Ordina la sospensione del giudizio in corso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità, assegnato alle parti il termine di tre mesi per la riassunzione, successivo alla pubblicazione del provvedimento della Corte costituzionale;

Dispone che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata, integralmente alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché sia comunicata ai Presidenti del Senato e Camera dei deputati;

Dispone che, all'esito degli adempimenti di cui sopra, gli atti del presente giudizio siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Napoli, addì 7 dicembre 2000.

Il Presidente: FRUNZIO

Il relatore: GIURAZZA

04C0159

N. 10

Ordinanza del 20 novembre 2003 emessa dal T.A.R. per l'Emilia-Romagna sez. staccata di Parma sul ricorso proposto da Garulli Carmelina contro Comune di Neviano degli Arduini

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Condonò per le opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 - Previsione di una disciplina analitica in luogo dell'indicazione dei principi fondamentali - Assenza del carattere di eccezionalità richiesto dalla giurisprudenza costituzionale - Violazione dei principi di uguaglianza, di tutela dell'ambiente, di buon andamento della pubblica amministrazione e di tutela della salute - Violazione della sfera di competenza regionale, in materia di gestione del territorio.

- Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, art. 32.
- Costituzione, artt. 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 97, primo comma, e 117, comma terzo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 113/2003 proposto da Garulli Carmelina, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Foglia, ed elettivamente domiciliata nello studio dello stesso, in Parma, strada del Conservatorio, 2;

Contro: Comune di Neviano degli Arduini, non costituito in giudizio;

Per, ottenere l'esecuzione del giudicato di cui alla sentenza n. 177 del 10 aprile 2001 con la quale, in accoglimento del ricorso n. R.G. 752/1996, si annullava la sanzione pecuniaria di € 868,33 (L. 1.681.326) disposta con ordinanza sindacale n. 23 del 12 luglio 1996 del Comune di Neviano degli Arduini a carico di Garulli Carmelina, per un abuso edilizio;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la memoria prodotta dalla ricorrente in data 26 settembre 2003 a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla camera di consiglio del 18 novembre 2003 l'avv. Foglia per la ricorrente;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Con ricorso proposto ai sensi del combinato disposto dell'art. 27, primo comma, n. 4 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, dell'art. 27, n. 4, del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 e dell'art. 90 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, Carmelina Garulli ha chiesto a questa sezione che venga disposta, anche a mezzo della nomina di un commissario, l'ottemperanza al giudicato di cui alla sentenza n. 177/2001, che ha accolto il ricorso n. 752/1996, disponendo l'annullamento di sanzione pecuniaria per abuso edilizio (esecuzione di opere in parziale difformità della concessione edilizia n. 270 del 13 dicembre 1996) in luogo della doverosa misura demolitoria.

Lamentava la ricorrente che il comune era rimasto sostanzialmente inerte, nonostante l'atto di diffida e di costituzione in mora ritualmente notificato, con assegnazione di un termine per l'esecuzione della sentenza.

Il comune, al quale il ricorso era stato comunicato da questo ufficio ai sensi di legge faceva pervenire la comunicazione del 3 aprile 2003, n. 3464, con la quale si faceva presente l'immediato avvio del procedimento di esecuzione coattiva del giudicato e di demolizione a cura dell'amministrazione.

La ricorrente, da ultimo, lamentava che dopo tale avvio del procedimento di demolizione nessuna ulteriore attività era stata compiuta dal comune, così di fatto premiandosi una strategia dilatoria, e frustandosi ogni legittima aspettativa di tutela della sua situazione soggettiva pretensiva.

D I R I T T O

Osserva la sezione che nelle more del giudizio di ottemperanza è stato emanato il d.l. 30 agosto 2003, n. 269 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 229 del 2 ottobre 2003 - suppl. ord. - n. 157/L) recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, il quale fra l'altro, all'art. 32, formula una complessa normativa «per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali».

Tale articolo dispone, per quanto qui interessa:

1) al primo, secondo e terzo comma il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente, nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in conformità al titolo V della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e comunque fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio (sostanzialmente peraltro tale autonomia viene contenuta negli angusti termini nel rispetto delle condizioni, dei limiti e delle modalità del rilascio del titolo abilitativo sanante);

2) dal quattordicesimo al ventitreesimo comma la sanabilità, con alcuni limiti, oneri e autorizzazioni, delle opere abusive costruite nelle aree demaniali o patrimoniali dello Stato, anche se soggette a vincoli;

3) la proroga temporale delle disposizioni in materia di sanatoria contenute nei capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni, proroga che consente la sanatoria delle opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 entro taluni limiti quantitativi, soggettivi, tipologici e attinenti da ultimo alle aree vincolate sui quali esse insistono, con decorrenza dei termini previsti dalle disposizioni prorogate a far tempo dalla data di entrata in vigore del decreto legge; con applicazione per quanto compatibile della legge n. 47 del 1985 e dell'art. 39 della legge n. 724 del 1994; con salvezza dei diritti dei terzi; con possibilità delle Regioni di disciplinare il procedimento relativo al rilascio del titolo abilitativo in sanatoria e di aumentare l'oblazione e gli oneri di concessione; con minuta descrizione, peraltro, del procedimento di sanatoria e della sua conclusione e dei suoi effetti; con una modifica della disciplina condonistica relativamente alle aree vincolate (dal venticinquesimo al quarantanovesimo comma).

Orbene, appare rilevante notare, per quanto riguarda la presente controversia, che:

a) l'abuso commesso da Garulli Regina, come osservato dalla sentenza di cui si chiede l'esecuzione, consiste in sovrizzo della falda del tetto dell'immobile, con costruzione di una mansarda; nell'apertura di tre finestre; nella posa in opera di una grondaia e di un comignolo sovrastante le ragioni della ricorrente, senza alcun rispetto delle distanze legali all'immobile di quest'ultima: trattasi di abusi consistenti e non condonabili ai sensi dell'art. 13

della legge n. 47/1985, e ascrivibili alla tipologia di cui alla tab. c), n. 1, allegata al n. 269/2003 (opere in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici);

b) nelle more del procedimento di sanatoria e fino alla scadenza dei termini fissati dall'art. 35 della legge n. 47/1985 (come sopra rilevato, richiamati e prorogati a far tempo dalla data in vigore del decreto legge, unitamente a tutte le disposizioni che li contengono, da quest'ultimo decreto) dovrebbe operare la sospensione del procedimento amministrativo sanzionatorio e del presente procedimento giurisdizionale, ex art. 44 della legge n. 47/1985.

Premesso, quindi, che la predetta normativa è senza dubbio applicabile al caso qui in esame, ritiene il collegio che vi siano fondati dubbi per sostenerne la sua non conformità ai principi costituzionali.

Vero è che, come osservato dalla Corte costituzionale (v. soprattutto le sentenze nn. 369/1988, 169/1994, 416/1995, 427/1995 e 256/1996), le norme sul condono prendono atto di una situazione di illegalità di massa che si intende ricondurre, per esigenze di carattere economico-sociale e contemporaneamente per esigenze di bilancio che spingono a ricercare spasmodicamente pronte risorse finanziarie, nell'alveo del diritto, con attribuzione ad una fattispecie mediatrice (l'autodenuncia) dell'efficacia di estinzione dell'illiceità; ma le stesse sentenze sottolineano che tale esercizio del potere di clemenza deve avere carattere di eccezionalità e di chiusura di un'epoca, perché in caso contrario non si giustificerebbe il contrasto insito nella natura per così dire premiale dell'abusivismo con il comportamento della maggioranza dei cittadini onesti e osservanti la legge, con conseguente violazione dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza e di buona amministrazione.

Deve tenersi conto, inoltre, che una rottura del menzionato carattere eccezionale della misura condonistica attenuerebbe le remore della generalità dei soggetti alla commissione di abusi, per speranza ed anzi per la certezza che in un prossimo futuro tale misura sarebbe senz'altro riadottata e, per altro verso, ingenererebbe nei pubblici poteri un senso di sfiducia, di inutilità delle misure repressive e di inammissibile lassismo, a sua volta, per effetto perverso, generatore di ulteriori illeciti urbanistico-edilizi.

In particolare la Corte, con la sentenza n. 416/1995, sia pure ribadendo che la riapertura dei termini del condono, nei limiti dell'eccezionalità sopra evidenziata, non sembrava confliggere con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza, non ha legittimato l'equazione fra carenza di controllo e nuova necessità di condono, preannunciando sostanzialmente un eventuale giudizio di incostituzionalità qualora in futuro fosse stata emanata una nuova legge al riguardo, soprattutto (come di fatto è ora avvenuto) nella forma della mera riapertura dei termini precedentemente scaduti, sia pure in un contesto — del tutto insufficiente, anche per la scarsità delle risorse stanziare — di misure di riqualificazione del territorio.

Né sembra poter giustificare un siffatta e rinnovata misura la semplice considerazione delle esigenze di natura finanziaria, che ormai ricorrono in modo del tutto ordinario e permanente, anche se non si tenga conto delle ingenti risorse (che fra l'altro bilanciano le entrate del condono) necessarie agli enti locali per oneri urbanizzativi e misure di inserimento delle costruzioni abusive nel contesto dei piani regolatori.

In particolare, la Corte ha osservato che sarebbe stato inevitabile un giudizio negativo nel caso di altra reiterazione della norma sul condono, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini temporali di riferimento del commesso abuso edilizio, anche perché la questione del territorio sarebbe stata certamente compromessa sul piano della ragionevolezza da una ciclica o ricorrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità.

Un'eccezione non può quindi risolversi in un principio.

Inoltre, rilevante è la considerazione — come sopra accennato — che il condono realizza un sistema ingiusto e discriminatorio proprio nei confronti dei cittadini rispettosi delle leggi, che si vedono privare di quei beni che anch'essi avrebbero potuto costruire violando le norme, e che dall'altro sarebbero costretti, soprattutto in mancanza delle specifiche situazioni di diritto soggettivo, esse sole salvaguardate dalla legislazione condonistica, a subire il degrado urbanistico prodotto dall'illegalità edilizia, riemersa con ostentazione e legalizzata, con rischio che in futuro si producano le condizioni per un ulteriore degrado.

La normativa censurata non sembra poi violare soltanto i principi di eguaglianza, ragionevolezza, buona amministrazione e di tutela ambientale, ma anche le competenze regionali concorrenti in materia di governo del territorio stabilite dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione (v. al riguardo, la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale).

Infatti, come è stato ben osservato anche dalla dottrina, con il condono lo Stato non detta principi generali (che sono a lui riservati) ma introduce un'eccezione, invadendo una competenza regionale, anche se ai primi commi dell'art. 32 il n. 269/2003 si preoccupa di dichiararle salve.

Al riguardo, mentre non è ben chiaro il riferimento (che non sembra pertinente alla materia in esame) all'adeguamento delle norme regionali alle disposizioni di cui al d.P.R. n. 380/2001, che infatti fissa principi e non già eccezioni — a meno che non si consideri la possibilità di una disciplina ricorrente e anzi permanente del condono che possa assorgere ai caratteri di principio —, le statuizioni condonistiche sono estremamente precise e dettagliate, e fissano in modo esaustivo ogni aspetto della materia, per cui il riferimento alla competenza regionale per il «rispetto delle condizioni dei limiti e delle modalità del rilascio del titolo abilitativo sanante» non può che limitarsi di fatto, nonostante la ridondanza dell'espressione, che ad aspetti di semplice dettaglio del procedimento.

Sembra pertanto che il legislatore statale abbia esorbitato dalla sua competenza che consiste nella semplice emanazione dei principi fondamentali, che non possono essere di dettaglio o addirittura regolamentari.

Né può fondatamente affermarsi che nella specie si tratta di principi generali dell'ordinamento giuridico e di riforma fondamentale economico-sociale: si tratta invece soltanto di introduzione di un sistema moralmente discutibile per reperire subito e comunque risorse finanziarie.

Infine, sembra indubbio che il condono (come nel caso qui in esame) sia suscettibile di introdurre di deroghe, e quindi limitate varianti, ai piani regolatori, che vengono contraddetti, sanandosi costruzioni del tutto contrarie alle disposizioni in essi contenuti, con invasione delle competenze al riguardo del legislatore regionale e degli enti locali.

P. Q. M.

Ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, per contrasto con gli artt. 3, 9, secondo comma, 32, primo comma, 97, primo comma, 117, terzo comma, della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione di questa ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale;

Ordina la notificazione di questa ordinanza alle parti in causa e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso in Parma il giorno 18 novembre 2003.

Il Presidente relatore estensore: CICCIO

04C0160

GIANFRANCO TATOZZI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2004 (Salvo conguaglio)*

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 219,04)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 109,52)</i>	- annuale € 397,47 - semestrale € 217,24
Tipo A1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: <i>(di cui spese di spedizione € 108,57)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 54,28)</i>	- annuale € 284,65 - semestrale € 154,32
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)</i>	- annuale € 67,12 - semestrale € 42,06
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)</i>	- annuale € 166,66 - semestrale € 90,83
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)</i>	- annuale € 64,03 - semestrale € 39,01
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)</i>	- annuale € 166,38 - semestrale € 89,19
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 344,93)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 172,46)</i>	- annuale € 776,66 - semestrale € 411,33
Tipo F1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 234,45)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 117,22)</i>	- annuale € 650,83 - semestrale € 340,41

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € **80,00** il versamento relativo al tipo di abbonamento alla Gazzetta Ufficiale - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2004.

BOLLETTINO DELLE ESTRAZIONI

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **86,00**

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **55,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 0,77
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 0,80
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 0,80
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 0,80
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 5,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II (inserzioni)

Abbonamento annuo *(di cui spese di spedizione € 120,00)* € **318,00**

Abbonamento semestrale *(di cui spese di spedizione € 60,00)* € **183,50**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 0,85

I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **188,00**

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni € **175,00**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 17,50

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

Restano confermati gli sconti in uso applicati ai soli costi di abbonamento

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 4 0 2 1 8 *

€ 5,60