

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b  
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

Anno 146° — Numero 6

# GAZZETTA UFFICIALE



## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

---

*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 9 febbraio 2005

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

Si rammenta che la campagna per il rinnovo degli abbonamenti 2005 è terminata il 31 gennaio e che la sospensione degli invii agli abbonati, che entro tale data non hanno corrisposto i relativi canoni, avrà effetto nelle prossime settimane.

---

## CORTE COSTITUZIONALE



## S O M M A R I O

---

### ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 1. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 gennaio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Servizio militare - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario sul proprio territorio - Definizione dei tempi, dei benefici fiscali e delle forme di organizzazione del servizio - Durata del servizio civile variabile dai sei ai dodici mesi - Ricorso dello Stato - Denunciato contrasto con la normativa nazionale in materia di servizio civile (durata mesi dodici) - Lamentata invasione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di «difesa».**

- Legge della Provincia di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, art. 2, lett. a).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. d).

**Servizio militare - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario sul proprio territorio - Definizione dei tempi, dei benefici fiscali e delle forme di organizzazione del servizio - Benefici e crediti a favore di volontari e degli enti di servizio civile - Ricorso dello Stato - Denunciata genericità della natura delle esenzioni e delle riduzioni di tributi locali - Mancata indicazione per quanto riguarda i tributi locali della natura di tributi della Provincia o dello Stato - Lamentato contrasto con il principio dell'autonomia finanziaria e tributaria dei comuni - Lamentato contrasto con la potestà legislativa statale esclusiva in materia di tributi erariali - Violazione del principio del coordinamento statale della finanza pubblica e del sistema tributario - Violazione della competenza statutaria in materia di finanza locale.**

- Legge della Provincia di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, art. 6, comma 7.
- Costituzione, art. 119, comma sesto, in relazione all'art. 117, comma secondo, lett. e), e comma terzo.

**Servizio militare - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario sul proprio territorio - Definizione dei tempi, dei benefici fiscali e delle forme di organizzazione del servizio - Attribuzione alla Provincia delle funzioni di programmazione, indirizzo e vigilanza del servizio civile - Formazione di base dei volontari - Approvazione dei progetti di servizio civile - Ricorso dello Stato - Denunciata sovrapposizione di competenze provinciali con quelle statali in materia di programmazione, indirizzo, vigilanza del servizio civile e formazione dei progetti di servizio civile - Contrasto con la normativa nazionale in materia di formazione di base dei volontari che non rientrerebbe nella «formazione professionale» riservata alla potestà legislativa esclusiva di Regioni e Province autonome - Richiamo alla sent. n. 228/2004 della Corte costituzionale - Lamentata invasione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di «difesa».**

- Legge della Provincia di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, art. 7, comma 1, lett. b), d) e f).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. d), e comma quarto.

**Servizio militare - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario sul proprio territorio - Definizione dei tempi, dei benefici fiscali e delle forme di organizzazione del servizio - Previsione dell'emanazione di apposito regolamento di esecuzione per la disciplina dei benefici previsti a favore dei volontari, delle modalità e dei requisiti per l'iscrizione all'Albo provinciale degli enti di servizio civile nonché dei criteri di approvazione dei progetti ed interventi di servizio civile - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione della competenza statale in materia di organizzazione, di procedure e di regole previste per l'accesso - Lamentata invasione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di «difesa» - Estensione delle censure anche alle disposizioni finanziarie collegate.**

- Legge della Provincia di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, art. 14, comma 1, lett. a), b) e d).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. d), e comma quarto .....

Pag. 15

- N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 gennaio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Edilizia e urbanistica - Regione Marche - Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi (cosiddetto «condono edilizio») - Opere abusive rientranti tra le tipologie di cui all'Allegato 1 del decreto-legge n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003, comportanti la realizzazione di una costruzione o un aumento della volumetria della costruzione esistente non superiore a 200 metri cubi, per ogni singola unità immobiliare se a destinazione residenziale, e non superiore a 150 metri quadrati, se a destinazione non residenziale - Prevista possibilità di sanatoria - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi posti dalla legislazione statale in materia di condono edilizio - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato nonché di ordinamento civile e penale - Lesione del principio di uguaglianza nonché del principio di coordinamento statale della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e l), e terzo, e 119.

**Edilizia e urbanistica - Regione Marche - Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi (cosiddetto «condono edilizio») - Opere abusive a destinazione non residenziale comportanti un aumento di superficie utile, senza aumento di volume, per una superficie massima di 300 metri quadrati - Prevista possibilità di sanatoria - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi posti dalla legislazione statale in materia di condono edilizio - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato nonché di ordinamento civile e penale - Lesione del principio di uguaglianza nonché del principio di coordinamento statale della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23, art. 3, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e l), e terzo, e 119.

**Edilizia e urbanistica - Regione Marche - Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi (cosiddetto «condono edilizio») - Opere abusive di cui al comma 1, nelle zone omogenee A di cui al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, del Ministro dei lavori pubblici, comportanti la realizzazione di una nuova costruzione o un aumento della volumetria della costruzione esistente non superiore a 75 metri cubi, se a destinazione residenziale, e non superiore a 150 metri cubi, se a destinazione non residenziale - Prevista possibilità di sanatoria - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi posti dalla legislazione statale in materia di condono edilizio - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato nonché di ordinamento civile e penale - Lesione del principio di uguaglianza nonché del principio di coordinamento statale della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e l), e terzo, e 119 .....

» 18

- n. 3. Ricorso per questioni di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 gennaio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Edilizia e urbanistica - Regione Lombardia - Disposizioni in materia di illeciti edilizi - Condonò edilizio di cui all'art. 32 d.l. n. 269/2003, convertito con modificazioni in legge n. 326/2003, come ulteriormente modificato dal d.l. n. 168/2004, convertito con modificazioni in legge n. 191/2004 - Applicabilità nella Regione «salvo quanto disposto dalla presente legge» - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi posti dalla legislazione statale in materia di condono edilizio - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato nonché di ordinamento civile e penale - Lesione del principio di uguaglianza nonché del principio di coordinamento statale della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31, art. 1, limitatamente alle parole «salvo quanto disposto dalla presente legge».
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e) e l), e terzo, e 119.

**Edilizia e urbanistica - Regione Lombardia - Disposizioni in materia di illeciti edilizi - Opere abusive relative a nuove costruzioni (esclusi gli ampliamenti nei limiti massimi del 20 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, di 500 metri cubi), residenziali e non, realizzate in assenza di titolo abilitativo e non conformi agli strumenti urbanistici vigenti alla data di entrata in vigore della legge - Esclusione dalla sanatoria - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi posti dalla legislazione statale in materia di condono edilizio - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato nonché di ordinamento civile e penale - Lesione del principio di uguaglianza nonché del principio di coordinamento statale della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e) e l), e terzo, e 119.

**Edilizia e urbanistica - Regione Lombardia - Disposizioni in materia di illeciti edilizi - Mutamenti di destinazione d'uso superiori a 500 metri cubi per singola unità immobiliare non conformi alle previsioni urbanistiche comunali vigenti alla data di entrata in vigore della legge - Esclusione dalla sanatoria - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi posti dalla legislazione statale in materia di condono edilizio - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato nonché di ordinamento civile e penale - Lesione del principio di uguaglianza nonché del principio di coordinamento della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e) e l), e terzo, e 119.

**Edilizia e urbanistica - Regione Lombardia - Disposizioni in materia di illeciti edilizi - Opere abusive in aree soggette a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, nonché dei beni ambientali e paesaggistici - Esclusione dalla sanatoria - Ricorso dello Stato - Denunciato contrasto con i principi posti dalla legislazione statale (in particolare art. 32, comma 27, lett. d), d.l. n. 269/2003) in materia - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale.**

- Legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e) e l), e terzo, e 119 .....

Pag. 20

- N. 4. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 gennaio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Sanità pubblica - Disciplina della dirigenza medica - Norme della Regione Toscana - Disciplina delle funzioni di direzione delle strutture organizzative - Conferimento degli incarichi di direzione del servizio sanitario regionale a dirigenti sanitari in regime di rapporto di lavoro esclusivo da mantenere per tutta la durata dell'incarico o a professori o ricercatori universitari che svolgano un'attività assistenziale esclusiva per tutta la durata dell'incarico - Ricorso dello Stato - Denunciato contrasto con il riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni in materia di tutela della salute - Violazione del «principio fondamentale» contenuto nell'art. 2-septies, legge n. 138/2004 (legge Sirchia) secondo il quale la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici e complesse.**

– Legge Regione Toscana 22 ottobre 2004, n. 56, art. 1.

– Costituzione 117, comma terzo .....

Pag. 23

- N. 5. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 gennaio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Enti locali - Comunità montane - Norme della Regione Puglia - Nuove norme in materia di riordino delle Comunità montane - Disciplina dell'ordinamento, dei compiti e del funzionamento delle medesime - Disposizioni sulla composizione degli organi e loro funzioni - Disciplina delle ipotesi di incompatibilità relative alla carica di Presidente - Ricorso dello Stato - Denunciata invasione della competenza esclusiva statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane - Violazione della disciplina statale delle incompatibilità che esula dalla competenza legislativa regionale in materia di funzionamento delle Comunità montane - Violazione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali e delle prerogative istituzionali dello Stato e dei Comuni - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.**

– Legge Regione Puglia 4 novembre 2004, n. 20, art. 16, comma 1.

– Costituzione artt. 114 e 117, comma secondo, lett. p) .....

» 24

- N. 6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 gennaio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Impiego Pubblico - Dipendenti regionali - Previdenza e assistenza - Norme della Regione Abruzzo - Sanatoria contributiva ai fini previdenziali del personale immesso nei ruoli regionali ai sensi della legge della Regione Abruzzo n. 64/1976 con assunzione a carico della stessa regione dei relativi oneri - Sanatoria riguardante dipendenti regionali assunti a contratto per i periodi di servizio prestato antecedentemente all'inquadramento in ruolo - Ricorso dello Stato - Denunciata invasione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale - Violazione destinata a produrre effetti sulla disciplina previdenziale applicata dall'INPDAP e, pertanto, al di fuori della competenza regionale concorrente in materia di previdenza complementare integrativa.**

– Legge Regione Abruzzo 12 ottobre 2004, n. 35.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. o), e comma terzo .....

» 26

- N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Previsioni finalizzate alla sostanziale soppressione del c.d. «listino» regionale - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata esorbitanza dai limiti della legislazione regionale in materia, definiti dalla sent. n. 196/2003 della Corte costituzionale - Contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale e con le «riserve di Statuto» in materia di elezioni regionali - Contraddittorietà e difficoltà di concreta applicazione della normativa impugnata.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, intero testo, ad eccezione dell'art. 1, comma 1, [che inserisce l'art. 1-*bis* nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1,] aggiuntivo del comma 4-*bis* all'art. 1 della legge 17 febbraio 1968, n. 108.
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Disciplina dell'elezione e della candidatura del Presidente della Giunta regionale - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata introduzione con legge regionale di norma sostanzialmente statutaria - Violazione della «riserva di Statuto» in materia di elezioni regionali.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 1, comma 3 (che inserisce l'art. 1-*quater* nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1), e collegati commi 2 (che inserisce l'art. 1-*ter* nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1) e 4 (che inserisce nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, l'art. 1-*quinquies*, aggiungendo il comma 1-*bis* all'art. 2 della legge 17 febbraio 1968, n. 108).
- Costituzione, artt. 122, commi primo e quinto, e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Sostituzione del Consigliere regionale in caso di sospensione dalla carica - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata introduzione con legge regionale di norma sostanzialmente statutaria.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 3, comma 2 (sostitutivo dell'art. 16-*bis* della legge 17 febbraio 1968, n. 108).
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Prevista assegnazione del venti per cento dei seggi del Consiglio regionale con il premio di maggioranza - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata esorbitanza dalla legislazione «di dettaglio» e procedurale spettante alle Regioni in materia elettorale - Contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale - Richiamo alla sent. n. 196/2003 della Corte costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 1, comma 4 (che inserisce nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, l'art. 1-*quinquies*, aggiungendo il comma 1-*bis* all'art. 2 della legge 17 febbraio 1968, n. 108), nonché art. 2, comma 6 (che inserisce nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, l'art. 3-*septies*, aggiungendo l'art. 15-*bis* alla legge 17 febbraio 1968, n. 108).
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Previsione secondo cui il candidato Presidente «è rispettivamente capolista e capo della coalizione» delle liste o coalizione di liste collegate - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale - Palese irrazionalità (non potendo la stessa persona presentarsi in più liste).**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 1, comma 3 (che inserisce l'art. 1-*quater* nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1).
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Previsto conteggio a favore di ciascun candidato Presidente delle preferenze accordate alle liste a lui collegate, in contrasto con la confermata facoltà dell'elettore di esprimere voto «disgiunto» (per un candidato Presidente e per una lista a lui non collegata) - Mancata precisazione di come debbano essere computati i voti individuali dei candidati - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato possibile pregiudizio alla sovranità popolare (con surrettizia attribuzione della preferenza a candidato diverso da quello votato).**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 2, commi 3 (che inserisce nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, l'art. 3-*quater*, aggiungendo l'art. 10-*bis*, comma 5, alla legge 17 febbraio 1968, n. 108) e 5 (che inserisce nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, l'art. 3-*sexies*, sostituendo l'art. 15, commi 4, lett. c), e 3, lett. b), della legge 17 febbraio 1968, n. 108).
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Criteri e operazioni di assegnazione del premio di maggioranza - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata erroneità e lacunosità nella formulazione della relativa disciplina.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 2, comma 6 (che inserisce nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, l'art. 3-*septies*, aggiungendo l'art. 15-*bis*, commi 2, lett. b), e 6, alla legge 17 febbraio 1968, n. 108).
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Disciplina transitoria - Previsione di immediata operatività riferita solo ad alcune delle norme censurate - Prevista applicabilità, altresì, di disposizione statale implicitamente abrogata (art. 8 della legge 43/1995) - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata incertezza circa la normativa concretamente applicabile nel procedimento elettorale - Possibile contrasto con principi fondamentali della legislazione statale.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso dello Stato - Impugnazione di legge della Regione Abruzzo in materia di elezioni regionali - Prospettato pregiudizio alla regolarità dell'imminente procedimento elettorale - Istanza alla Corte costituzionale di sospensione della vigenza della legge regionale impugnata e di abbreviazione dei termini del relativo processo.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, intero testo (ad eccezione dell'art. 1, comma 1, [che inserisce l'art. 1-*bis* nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1,] aggiuntivo del comma 4-*bis* all'art. 1 della legge 17 febbraio 1968, n. 108).
- [Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131; Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5].

Pag. 27

- N. 1. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 14 gennaio 2005 (del Tribunale di Milano).

**Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione del Senato in data 15 ottobre 2003, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede penalmente nei confronti del sen. Marcello Dell'Utri per diffamazione a mezzo stampa nei confronti del dott. Pierluigi Onorato concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Milano per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 15 ottobre 2003.
- Costituzione, art. 68, primo comma

» 31

- N. 2. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 15 gennaio 2005 (del Tribunale di Bergamo).

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile promosso dall'avv. Giuseppe Lucibello per il risarcimento dei danni subiti a seguito delle dichiarazioni rese dall'on. Vittorio Sgarbi nel corso di trasmissioni televisive - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Bergamo, prima sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentari.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 13 novembre 2003.
- Costituzione, art. 68, primo comma

» 36

- N. 3. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 25 gennaio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Sanità pubblica - Regione Sardegna - Autorizzazione con ordinanza del Presidente della Giunta regionale all'uscita di suini da due aziende agricole con sede in Boddita, ricadenti in zona di protezione da peste suina africana, ai soli fini del loro trasporto diretto in un impianto di macellazione - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi stabiliti dalla normativa statale (d.lgs. n. 54 del 2004, art. 10, comma 3, lett. f), di recepimento di normativa comunitaria (Direttiva 60/2002/CE) che vietano la movimentazione dei suini nelle aree di protezione e consentono la deroga nelle più vaste aree di sorveglianza alla Commissione europea su richiesta del Ministro della salute. Istanza di sospensione.**

- Ordinanza del Presidente della Giunta della Regione Sardegna dell'11 novembre 2004, n. 3.
- Costituzione, artt. 117 e 118; Statuto della Regione Sardegna, artt. 4 e 6

» 39

- N. 4. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 25 gennaio 2005 (della Corte d'appello di Palermo).

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico dell'on. Vittorio Sgarbi per le dichiarazioni da questi rese in danno di Manlio Mele, sindaco del Comune di Terrasini - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte di appello di Palermo, prima sezione penale - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentari.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 4 febbraio 2004.
- Costituzione, art. 68, primo comma .....

Pag. 41

- N. 1082. Ordinanza del Giudice di pace di Finale Ligure del 5 agosto 2004.

**Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio per violazioni del codice della strada - Applicazione a carico del proprietario del veicolo che non comunichi i dati dell'effettivo trasgressore - Introduzione di un'ipotesi di responsabilità oggettiva estranea al sistema sanzionatorio penale e amministrativo - Contrasto con il principio di personalità della responsabilità - Compressione del diritto di difesa e del diritto al silenzio - Discriminazione fra proprietari titolari o meno di patente - Contrasto con i principi di ragionevolezza e di legalità.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-*bis*, comma 2, introdotto [*rectius*: modificato] dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 27, primo comma .....

» 44

- N. 1083. Ordinanza del G.i.p. del Tribunale di Verona del 14 settembre 2004.

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condonò edilizio - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112 .....

» 47

- N. 1084. Ordinanza del G.i.p. del Tribunale di Verona del 14 settembre 2004.

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condonò edilizio - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112 .....

» 56

N. 1085. Ordinanza del G.i.p. del Tribunale di Verona del 14 settembre 2004.

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condoni edilizi - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112

Pag. 65

N. 1086. Ordinanza del G.i.p. del Tribunale di Verona del 14 settembre 2004.

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condoni edilizi - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112 .....

» 75

N. 1087. Ordinanza del g.i.p. del Tribunale di Verona n del 14 settembre 2004.

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condoni edilizi - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112 .....

» 84

N. 1088. Ordinanza del G.i.p. del Tribunale di Verona del 15 settembre 2004.

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condoni edilizi - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112 .....

» 93

N. 1089. Ordinanza del G.i.p. del Tribunale di Verona del 15 settembre 2004.

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condoni edilizi - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112 .....

Pag. 103

N. 1090. Ordinanza del Giudice di pace di Castelfiorentino del 6 ottobre 2004.

**Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio per violazioni del codice della strada - Questione di legittimità costituzionale sollevata con mero rinvio all'eccezione di parte.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-*bis* .....

» 112

N. 1091. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 22 dicembre 2004) del Giudice di pace di Roma del 17 febbraio 2004.

**Responsabilità civile - Danni alla persona da incidente stradale - Risarcimento per le lesioni di lieve entità - Procedimento e criteri di liquidazione - Questioni riproposte a seguito dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 64/2004 (di restituzione atti per *ius superveniens*).**

- Legge 5 marzo 2001, n. 57, art. 5, comma 1 [secondo capoverso, sostitutivo dell'art. 3, comma secondo, del d.l. 23 dicembre 1976, n. 857, convertito con modifiche nella legge 26 febbraio 1977, n. 39], comma 2, lett. a) e b), comma 3 e comma 4, quest'ultimo come sostituito dall'art. 23, comma 3, della legge 12 dicembre 2002, n. 273; legge 12 dicembre 2002, n. 273, art. 23, comma 2 [aggiuntivo del comma nono all'art. 3 del d.l. 23 dicembre 1976, n. 857, convertito, con modifiche, nella legge 26 febbraio 1977, n. 39].
- Costituzione, artt. 3 e 41 [2 e 32] .....

» 113

N. 1092. Ordinanza del Giudice di pace di Monza del 20 ottobre 2004.

**Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio per violazioni del codice della strada - Applicazione a carico del proprietario del veicolo che non comunichi i dati dell'effettivo trasgressore - Disparità di trattamento - Assoggettamento del proprietario a sanzione indipendentemente dall'accertamento della sua responsabilità - Compressione del diritto di difesa.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-*bis* [comma 2].
- Costituzione, artt. 3 e 24 .....

» 114

N. 1093. Ordinanza del T.a.r. per la Puglia sez. staccata di Lecce del 13 settembre 2004.

**Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Creditori degli enti costruttori di case popolari ed economiche (IACP), mutuatari della cassa depositi e prestiti - Impossibilità di esercitare e di proseguire contro i medesimi enti azioni esecutive senza il preventivo nulla osta del Ministro per i lavori pubblici (ora dell'Assessore regionale ai lavori pubblici) - Incidenza sul diritto di azione - Ingiustificato deterioramento dei creditori degli IACP rispetto agli altri creditori.**

- Regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, art. 80, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24 .....

» 115

N. 1094. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 dicembre 2004) del T.a.r. per la Puglia del 16 dicembre 2003.

**Straniero e apolide - Straniero in posizione irregolare - Espulsione amministrativa - Possibilità di regolarizzazione in base a circostanze obiettive attestanti l'avvenuto inserimento sociale - Mancata previsione - Ingiustificato eguale trattamento dello straniero lavoratore espulso in quanto in posizione irregolare rispetto allo straniero espulso per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato.**

- Decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, art. 1, comma 8, lettera a), convertito con modificazioni con la legge 9 ottobre 2002, n. 222.
- Costituzione, art. 3 .....

Pag. 118

N. 1. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Caltanissetta del 13 luglio 2004.

**Sanzioni amministrative - Inosservanza di disposizioni in materia di lavoro sommerso e previdenza sociale - Ammenda nella misura dal 200 al 400 per cento dell'importo del costo del lavoro, relativo a ciascun lavoratore, calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione - Violazione del principio di uguaglianza per irrazionalità e ingiustificato eguale trattamento di situazioni diverse.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, art. 1 (*recte*: art. 3), comma 3, come sostituito dalla legge di conversione 23 aprile 2002, n. 73.
- Costituzione, art. 3.

**Sanzioni amministrative - Inosservanza di disposizioni in materia di lavoro sommerso e previdenza sociale - Ammenda - Competenza all'irrogazione attribuita all'Agenzia delle Entrate - Conseguente competenza del giudice tributario sulle relative controversie, anziché del giudice ordinario (del lavoro) - Ingiustificata ed irragionevole limitazione del diritto di difesa, con particolare riferimento all'esclusione della prova testimoniale - Violazione del principio del giudice naturale, trattandosi di sanzioni in materia previdenziale e di lavoro.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, art. 1 (*recte*: art. 3), comma 5, come sostituito dalla legge di conversione 23 aprile 2002, n. 73.
- Costituzione, artt. 24 e 25.....

» 120

N. 2. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 gennaio 2005) della Commissione tributaria di primo grado di Napoli del 6 marzo 1985.

**Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) - Definizione agevolata delle pendenze tributarie (condono 1982) - Presentazione di dichiarazione integrativa con richiesta di definizione automatica delle pendenze in materia di I.V.A. (anni 1977-1981) - Presentazione per il 1981 di dichiarazione annuale a credito con richiesta di computazione dell'intera eccedenza di imposta in detrazione nell'anno successivo - Obbligatorietà della rinuncia al credito nel caso di richiesta di definizione automatica delle pendenze - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di capacità contributiva.**

- Decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516), art. 28, comma quarto.
- Costituzione artt. 3, primo comma, e 53, primo comma .....

» 122

N. 3. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 gennaio 2005) della Corte dei conti sez. giur. per la Regione Lazio del 12 gennaio 2004.

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni - Contributo di solidarietà sui trattamenti previdenziali obbligatori di importo elevato - Violazione del principio di solidarietà equitativa per l'omessa correlazione ad altra qualsiasi controprestazione e per l'utilizzazione dell'istituto del contributo di solidarietà in luogo del prelievo fiscale - Incidenza sui principi di adeguatezza e proporzionalità della retribuzione (anche differita) e sulla garanzia previdenziale - Richiamo all'ordinanza della Corte costituzionale n. 22/2003.**

- Legge 23 dicembre 1999, n. 488, art. 37.
- Costituzione, artt. 2, 36, primo comma, e 38 .....

» 124

NN. **da 4 a 14.** Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — (pervenute alla Corte costituzionale il 5 gennaio 2005) della Commissione tributaria provinciale di Napoli del 27 febbraio 2004.

**Acque e acquedotti - Servizio idrico integrato - Quota di tariffa riferita al servizio di fognatura e di depurazione - Debenza da parte degli utenti anche se la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi - Destinazione dei relativi proventi ad un fondo vincolato per la realizzazione e gestione degli impianti - Denunciata imposizione di una sorta di tassa *sine titulo* per finalità generica ed astratta - Discriminazione in danno dei cittadini che versano il tributo senza fruire del servizio di depurazione - Contrasto con il principio di uguaglianza - Lesione del diritto alla salute.**

- Legge 5 gennaio 1994, n. 36, art. 14, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 97 .....

Pag. 127

N. **15.** Ordinanza del Tribunale di Torino del 1º ottobre 2004.

**Società - Controversie in materia di diritto societario - Procedimento davanti al tribunale in composizione collegiale - Comparsa di risposta del convenuto - Obbligo di notificazione agli altri convenuti (in specie, coobbligati solidali) nel medesimo giudizio - Mancata previsione - Limitazione delle facoltà difensive dei convenuti che si trovino in posizione fra loro antitetica - Violazione del diritto pieno al contraddittorio.**

- D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5 (e successive modifiche), art. 4.
- Costituzione, artt. 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

**Società - Controversie in materia di diritto societario - Procedimento davanti al tribunale in composizione collegiale - Istanza di fissazione di udienza - Notificazione da parte di uno dei convenuti successivamente al mutamento della domanda operato dall'attore - Impossibilità per gli altri convenuti di replicare alla modifica - Limitazione delle facoltà difensive - Lesione del diritto di difesa.**

- D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5 (e successive modifiche), art. 8.
- Costituzione, artt. 24, comma secondo, e 111, comma secondo .....

» 129

N. **16.** Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 12 gennaio 2005) della Commissione tributaria provinciale di Milano del 22 aprile 2004.

**Imposte sulle successioni - Cumulo dell'imposta sull'asse globale con quella sulla singola quota per l'erede non legato da rapporto di coniugio né di parentela in linea retta con il defunto - Violazione dei principi di uguaglianza e di capacità contributiva.**

- D.Lgs. 31 ottobre 1990, n. 346, art. 7, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 53 .....

» 130

## RETTIFICHE

**Comunicato relativo alla sentenza della Corte costituzionale 12-26 gennaio 2004, n. 31**  
(Sentenza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale n. 5 del 2 febbraio 2005) .....

» 133

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 gennaio 2005*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Servizio militare - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario sul proprio territorio - Definizione dei tempi, dei benefici fiscali e delle forme di organizzazione del servizio - Durata del servizio civile variabile dai sei ai dodici mesi - Ricorso dello Stato - Denunciato contrasto con la normativa nazionale in materia di servizio civile (durata mesi dodici) - Lamentata invasione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di «difesa».**

- Legge della Provincia di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, art. 2, lett. a).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. d).

**Servizio militare - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario sul proprio territorio - Definizione dei tempi, dei benefici fiscali e delle forme di organizzazione del servizio - Benefici e crediti a favore di volontari e degli enti di servizio civile - Ricorso dello Stato - Denunciata genericità della natura delle esenzioni e delle riduzioni di tributi locali - Mancata indicazione per quanto riguarda i tributi locali della natura di tributi della Provincia o dello Stato - Lamentato contrasto con il principio dell'autonomia finanziaria e tributaria dei comuni - Lamentato contrasto con la potestà legislativa statale esclusiva in materia di tributi erariali - Violazione del principio del coordinamento statale della finanza pubblica e del sistema tributario - Violazione della competenza statutaria in materia di finanza locale.**

- Legge della Provincia di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, art. 6, comma 7.
- Costituzione, art. 119, comma sesto, in relazione all'art. 117, comma secondo, lett. e), e comma terzo.

**Servizio militare - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario sul proprio territorio - Definizione dei tempi, dei benefici fiscali e delle forme di organizzazione del servizio - Attribuzione alla Provincia delle funzioni di programmazione, indirizzo e vigilanza del servizio civile - Formazione di base dei volontari - Approvazione dei progetti di servizio civile - Ricorso dello Stato - Denunciata sovrapposizione di competenze provinciali con quelle statali in materia di programmazione, indirizzo, vigilanza del servizio civile e formazione dei progetti di servizio civile - Contrasto con la normativa nazionale in materia di formazione di base dei volontari che non rientrerebbe nella «formazione professionale» riservata alla potestà legislativa esclusiva di Regioni e Province autonome - Richiamo alla sent. n. 228/2004 della Corte costituzionale - Lamentata invasione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di «difesa».**

- Legge della Provincia di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, art. 7, comma 1, lett. b), d) e f).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. d), e comma quarto.

**Servizio militare - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario sul proprio territorio - Definizione dei tempi, dei benefici fiscali e delle forme di organizzazione del servizio - Previsione dell'emanazione di apposito regolamento di esecuzione per la disciplina dei benefici previsti a favore dei volontari, delle modalità e dei requisiti per l'iscrizione all'Albo provinciale degli enti di servizio civile nonché dei criteri di approvazione dei progetti ed interventi di servizio civile - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione della competenza statale in materia di organizzazione, di procedure e di regole previste per l'accesso - Lamentata invasione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di «difesa» - Estensione delle censure anche alle disposizioni finanziarie collegate.**

- Legge della Provincia di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, art. 14, comma 1, lett. a), b) e d).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. d), e comma quarto.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, per la dichiarazione della illegittimità costituzionale della legge provinciale n. 7 del 19 ottobre 2004, pubblicata nel B.U.R. 44/I-II del 2 novembre 2004, recante «disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano», giusta delibera del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2004, con riguardo agli art. 2, 6, 7, 11, 14 di detta legge.

Con la legge in epigrafe la Provincia autonoma di Bolzano con l'intento di valorizzare e promuovere il servizio civile volontario sul proprio territorio e incentivare nuovi settori di intervento sociale, si rivolge sia ai giovani sia a tutti coloro che hanno già acquisito una certa esperienza nel campo della solidarietà, definendo tempi, benefici fiscali e forme di organizzazione del servizio.

In particolare dopo aver ricompreso nel servizio civile provinciale sia il servizio civile volontario prestato dai giovani ai sensi della legge n. 64/2001, che è riconducibile al dovere di difesa della patria, sia il servizio civile svolto da adulti ed anziani, quale servizio sociale che ogni regione o provincia autonoma può istituire e disciplinare nell'ambito delle proprie competenze, tuttavia in tutto il testo normativo stabilisce eguale disciplina per entrambi i tipi di servizio civile, senza attenersi, per il servizio civile prestato in sede provinciale ai sensi della legge n. 64/2001, a tutta la normativa statale che lo regola, incidendo in tal modo nella materia «difesa della patria» riservata allo Stato dall'art. 117 secondo comma, lettera *d*) ed in tal modo eccedendo dalle proprie competenze statutarie provinciali (art. 8 e 9 dello statuto di autonomia, d.P.R. n. 670/1992), in violazione della normativa costituzionale.

Ancora una volta, dunque, si propone all'attenzione di codesta Corte la considerazione secondo la quale il servizio civile nazionale va inteso «quale modalità operativa concorrente ed alternativa alla difesa dello Stato, con mezzi ed attività non militari» (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 77/2002). Esso trova fondamento nell'art. 52 della Costituzione, e resta di prerogativa statale: è infatti di interesse esclusivo dello Stato, unitario ed indivisibile, la difesa dell'integrità territoriale, dell'indipendenza e della sua sopravvivenza (Corte cost. n. 256/1989). Il servizio civile persegue le medesime finalità del servizio militare, in quanto concede la possibilità di perseguire con altre prestazioni personali di portata equivalente adempimenti di doveri di solidarietà e di progresso materiale e spirituale della società. Il dovere di difendere la patria chiama quindi i soggetti ad agire non solo per imposizione, ma anche per libera e spontanea espressione di solidarietà: in questo contesto il servizio civile tende a proporsi, come ha messo bene in luce anche codesta Corte, quale «forma spontanea di adempimento del dovere costituzionale di difesa della patria» (sent. n. 288/2004).

Ed è proprio nel dovere di difesa della patria, di cui il servizio civile costituisce una forma di adempimento volontario, che si ispira tutta la recente legislazione in materia, in particolare la legge n. 64/2001 e il successivo d.lgs. n. 77/2002, finalizzata non solo a contrastare e prevenire una aggressione esterna, ma anche a potenziare attività di impegno sociale non armato, in ossequio alla riserva di competenza che la Costituzione attribuisce allo Stato per disciplinare in modo unitario tutto il servizio civile nazionale.

Giova ricordare, come sopra accennato, che la riserva a favore dello Stato della legislazione in materia di servizio civile trova il proprio titolo di legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lettera *d*) della Costituzione. Ciò non esclude che «attraverso strumenti di leale collaborazione» o «comunque di adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» sia comunque attribuita «alle regioni e province autonome, secondo le rispettive competenze, l'attuazione degli interventi di servizio civile» (Corte cost. n. 288/2004). Se dunque gli aspetti procedurali e organizzativi del servizio civile nazionale ricadono sotto la legislazione statale, del tutto possibile resterebbe tuttavia in capo alle regioni e province autonome la possibilità di istituire e disciplinare un proprio servizio civile regionale o provinciale, che però deve ritenersi del tutto distinto da quello nazionale disciplinato con sue norme proprie, e che dovrebbe avere natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa.

La legge provinciale che qui si contesta, proprio in quest'ottica deve dunque essere sottoposta al vaglio della legittimità costituzionale per i seguenti

#### MOTIVI

1. — L'art. 2, lett. *a*) della legge provinciale n. 7/2004 viola l'art. 117, secondo comma, lett. *d*) della Costituzione.

Infatti l'articolo citato, nel prevedere una durata del servizio civile reso ai sensi della legge n. 64/2001, variabile dai 6 ai 12 mesi, si pone in contrasto con la normativa nazionale, laddove l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 77/2002 stabilisce indistintamente per il servizio civile una durata di 12 mesi, demandando ad un d.P.C.m. l'eventuale previsione di una durata diversa. La normativa della provincia dunque non si è limitata a prevedere una eventuale diversa durata del servizio civile per quello dalla stessa istituito in via autonoma, ma ha inteso apportare anche delle modifiche nel campo della disciplina riservata in via esclusiva alla legislazione statale, determinando dunque una ingiustificata disparità di trattamento rispetto a volontari di altre regioni.

2. — L'art. 6, comma 7 della legge provinciale n. 7/2004, viola l'art. 119, sesto comma in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. *e*) e terzo comma della Costituzione.

L'art. 6, comma 7, della legge provinciale citata, prevedendo a favore dei volontari e degli enti di servizio civile generiche «esenzioni o riduzioni sui tributi locali», non indica se si tratta di tributi propri e non anche attribuiti dallo Stato, ponendosi in tal modo in contrasto con il principio dell'autonomia finanziaria e tributaria dei

comuni, e risulta in conflitto con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, in violazione dell'art. 119, sesto comma, in relazione con l'art. 117, secondo comma, lett. e) e terzo comma della Costituzione, che demandano allo Stato il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nonché l'individuazione degli spazi riservati allo Stato e di quelli riservati alle regioni in ordine alla potestà impositiva; l'art. 80 del testo unico delle disposizioni statutarie approvato con d.P.R. n. 670/1972 stabilisce infatti che «le province hanno competenza legislativa nei limiti stabiliti dall'art. 5 (competenza concorrente) in materia di finanza locale». Pertanto la norma provinciale risulta eccedente anche dalla competenza statutaria attribuitale.

3. — L'art. 7, comma 1, lett. b), d), f) della legge provinciale n. 7/2004 contrasta con l'art. 117, secondo comma, lett. d) e quarto comma Costituzione.

L'art. 7, comma 1, alla lettera d) e f) attribuisce alla provincia le funzioni di programmazione, indirizzo e vigilanza del servizio civile provinciale, con ciò conferendo alla provincia stessa funzioni riservate allo Stato dall'art. 2, d.lgs. n. 77/2002, che in conformità con le disposizioni costituzionali in materia, espressamente riserva allo Stato la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento ed il controllo «elaborando direttive e individuando gli obiettivi degli interventi del servizio civile». Alle province autonome è lasciata la cura dell'«attuazione degli interventi del servizio civile», ma di certo non può ritenersi costituzionalmente corretta la chiara sovrapposizione di competenze operata dalla norma che si contesta.

La lett. b), che attribuisce alla provincia nell'ambito della formazione di base dei volontari, la facoltà di stabilire «le materie e gli aspetti fondamentali da sviluppare in tale contesto» contrasta con l'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 77/2002 che riserva all'Ufficio Nazionale, sentita la Conferenza Stato-regioni e la Consulta nazionale, la definizione dei contenuti di base per la formazione. Codesta stessa Corte costituzionale, nella più volte citata sent. n. 228 del 2004, ha già infatti precisato che la formazione attinente al servizio civile non rientra nella formazione professionale, riservata alla potestà legislativa esclusiva delle regioni e delle province autonome, ma nella «formazione specifica rivolta a preparare i giovani volontari nell'espletamento del servizio civile», e come tale spetta allo Stato. Stesse considerazioni valgono per l'art. 11, comma 1, della citata legge n. 7/2004, che nello stabilire i criteri di approvazione dei progetti di servizio civile, contrasta con l'art. 6 del d.lgs. n. 77/2002 secondo il quale con regolamento «sono individuate le caratteristiche a cui si devono attenere tutti i progetti di servizio civile».

4. — L'art. 14, comma 1, lettera a), b), d) della legge provinciale n. 7/2004 contrasta con l'art. 117, secondo comma, lett. d) e quarto comma Costituzione.

La lett. a) che demanda ad un regolamento di esecuzione la disciplina dei «benefici previsti a favore dei volontari, quali crediti formativi», contrasta con l'art. 10, comma 2, legge n. 64/2001, che, in attuazione della norma costituzionale in epigrafe, attribuisce allo Stato il potere di determinare con d.P.C.m. i crediti formativi per i cittadini che prestano servizio civile (cfr. sent. Corte cost. n. 228/2004, cit.). Infatti, come recita la stessa sentenza, «in una logica di incentivazione dei cittadini a prestare il servizio e di riconoscimento delle competenze acquisite, è lo Stato a dover determinare gli standard dei crediti formativi acquisiti dai soggetti che aspirano al conseguimento delle abilitazioni richieste dall'ordinamento per l'esercizio delle professioni intellettuali». L'adozione del regolamento è tra l'altro un atto di indirizzo e coordinamento per garantire una unitarietà di disciplina per tutti coloro che svolgono il servizio civile.

Le lettere b), e d), prevedendo che il regolamento di esecuzione disciplini le modalità ed i requisiti per l'iscrizione all'albo e i criteri e di approvazione dei progetti, contrastano rispettivamente con l'art. 5 del d.lgs. n. 77/2002, che indica i requisiti per l'iscrizione all'albo, e con il menzionato art. 6 dello stesso d.lgs., che demanda anch'esso per le ragioni già indicate sopra ad un regolamento governativo l'individuazione delle caratteristiche cui si devono attenere tutti i progetti di servizio civile.

Del resto anche codesta Corte nella citata sent. n. 228/2004 non ha mancato di sottolineare come resti la riserva allo Stato della competenza a disciplinare gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio e le regole previste per l'accesso ad esso. Pertanto le menzionate norme provinciali e le collegate disposizioni finanziarie, quali ad es. l'art. 8 e 12, eccedono la competenza statutaria e sono da considerarsi suscettibili di impugnativa.

P. Q. M.

*Si chiede a codesta Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge provinciale impugnata nei termini sopra precisati.*

*Si esibiranno copia della legge ed estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004.*

AVVOCATO DELLO STATO: Elena PINO

## N. 2

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 gennaio 2005*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Regione Marche - Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi (cosiddetto «condono edilizio») - Opere abusive rientranti tra le tipologie di cui all'Allegato 1 del decreto-legge n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003, comportanti la realizzazione di una costruzione o un aumento della volumetria della costruzione esistente non superiore a 200 metri cubi, per ogni singola unità immobiliare se a destinazione residenziale, e non superiore a 150 metri quadrati, se a destinazione non residenziale - Prevista possibilità di sanatoria - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi posti dalla legislazione statale in materia di condono edilizio - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato nonché di ordinamento civile e penale - Lesione del principio di uguaglianza nonché del principio di coordinamento statale della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e) e l), e terzo, e 119.

**Edilizia e urbanistica - Regione Marche - Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi (cosiddetto «condono edilizio») - Opere abusive a destinazione non residenziale comportanti un aumento di superficie utile, senza aumento di volume, per una superficie massima di 300 metri quadrati - Prevista possibilità di sanatoria - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi posti dalla legislazione statale in materia di condono edilizio - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato nonché di ordinamento civile e penale - Lesione del principio di uguaglianza nonché del principio di coordinamento statale della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23, art. 3, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e), e l), e terzo, e 119.

**Edilizia e urbanistica - Regione Marche - Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi (cosiddetto «condono edilizio») - Opere abusive di cui al comma 1, nelle zone omogenee A di cui al DM 2 aprile 1968, n. 1444, del Ministro dei lavori pubblici, comportanti la realizzazione di una nuova costruzione o un aumento della volumetria della costruzione esistente non superiore a 75 metri cubi, se a destinazione residenziale, e non superiore a 150 metri cubi, se a destinazione non residenziale - Prevista possibilità di sanatoria - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi posti dalla legislazione statale in materia di condono edilizio - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato nonché di ordinamento civile e penale - Lesione del principio di uguaglianza nonché del principio di coordinamento statale della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Marche 29 ottobre 2004, n. 23, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e), e l), e terzo, e 119.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato.

Nei confronti della Regione Marche, in persona del suo presidente della giunta, avverso l'art. 3 (eccettuato il comma 4) della legge regionale 29 ottobre 2004 n. 23, intitolata «norme sulla sanatoria degli abusi edilizi», pubblicata nel Boll. Uff. del 4 novembre 2004.

La determinazione di proposizione del presente ricorso è stata approvata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 23 dicembre 2004 (si depositerà estratto del relativo verbale).

L'art. 1 della legge in esame giustamente riconosce che l'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003 n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003 n. 326, determina principi fondamentali ai quali le regioni devono conformarsi. Ed invero la sentenza 28 giugno 2004 n. 196 di codesta Corte ha riconosciuto «al legislatore regionale un ruolo rilevante .... di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono, sul versante amministrativo», ed ha affermato che «l'adozione della legislazione (di articolazione e specificazione) da parte delle regioni appare non solo opportuna ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale».

L'art. 3, comma 1, in esame, senza distinguere tra nuove costruzioni ed ampliamenti (o ristrutturazioni) e tra permanere o mutare delle destinazioni d'uso, stabilisce due limiti quantitativi: 200 metri cubi per ogni singola unità immobiliare per i fabbricati a destinazione residenziale, 150 metri quadri (*alias*, mediamente 600 metri cubi) per i fabbricati a destinazione non residenziale. Peraltro, detto comma 1 è parzialmente — per gli ampliamenti

di fabbricati a destinazione non residenziale — integrato dal successivo comma 2. Inoltre, per i centri storici sono dal comma 3 stabiliti altri limiti quantitativi, con ammissione a sanatoria di volumetrie pari grossomodo ad un terzo di quelle di cui al comma 1.

Così disponendo la legge marchigiana si è molto discostata dai principi determinati dallo Stato, contraddicendo quanto enunciato nel citato art. 1 della medesima legge regionale; per di più essa si è discostata dai principi anzidetti non soltanto nel senso di una riduzione delle volumetrie massime sanabili. Infatti, ad esempio, per effetto dell'abolizione del limite del 30 per cento della volumetria prevista dall'art. 32, comma 25, del citato d.l. 30 settembre 2003 n. 269, un piccolo fabbricato (ad esempio, una officina di elettrauto) di 220 metri cubi abusivamente ampliato di aggiuntivi 1000 metri cubi può essere sanato, ossia può esserlo per molto più del 30 per cento ammesso, come limite massimo, dalla legislazione statale.

Per contro, la legge marchigiana in pratica esclude dalla sanatoria straordinaria quasi tutte le «nuove costruzioni residenziali». Infatti, la volumetria massima di 200 metri cubi (*alias* circa 60 metri quadri di superficie utile lorda) è talmente modesta da di fatto non consentire il condono edilizio dalle nuove costruzioni di normali dimensioni.

Oltre a non rispettare i principi posti dalla legislazione statale, l'art. 3 in esame stranamente alterna misure di volumetria a misure di superficie (e di superficie utile, non è precisato se lorda o netta), ed appare nel complesso poco razionale; ciò anche per aver soppresso la essenziale distinzione tra nuove costruzioni e ampliamenti, e fatto ricorso soltanto a limiti massimi espressi in cifre assolute.

L'art. 3 in esame contrasta con gli artt. 117 e 119 della Costituzione, e — come si dirà nel prosieguo — per separati e, potrebbe dirsi, contrari motivi.

Come dianzi osservato, la regione ha riconosciuto di essere tenuta ad attenersi ai principi posti dalla legislazione statale, poiché la disciplina amministrativa del condono edilizio (non anche la repressione penale degli abusi più gravi) rientra nella materia di competenza concorrente «governo del territorio» (art. 117, comma terzo della Costituzione). In questo quadro, la regione può specificare i limiti (quantitativi e non) della sanabilità, e persino «limare» entro margini di ragionevole tollerabilità (come qualche altra regione ha fatto) le volumetrie massime previste del legislatore statale; non può invece negare *in toto* o in misura prevalente (rispetto al *quantum* di volumetria ammesso dalla legge statale) la sanabilità delle nuove costruzioni o degli ampliamenti.

Le disposizioni in esame comprimono oltre il tollerabile ed il consentito la sanabilità delle «nuove costruzioni residenziali» ed anche degli ampliamenti dei fabbricati a destinazione residenziale. Come osservato, esse rendono praticamente impossibile la sanatoria straordinaria delle «nuove costruzioni residenziali» di non minuscola dimensione, riducendo da 750 metri cubi a 200 metri cubi (e, nei centri storici, a 75 metri cubi) la volumetria massima sanabile «per ogni singola unità immobiliare». Per contro, è soppresso il limite dei 3000 metri cubi. Analogo discorso deve farsi per degli ampliamenti, essi pure sanabili solo se l'aumento della volumetria è non superiore a 200 metri cubi (e nei centri storici a 75 metri cubi) anziché a 750 metri cubi.

Per gli ampliamenti dei fabbricati a destinazione non residenziale l'art. 3 è meno restrittivo, se si considera anche la probabile cumulabilità (*cfr.* lo «inoltre» nel comma 2) della maggiore volumetria corrispondente ai 150 metri quadri (comma 1) e della maggiore superficie utile «senza aumento di volume» (comma 2). Il comma 1 parrebbe consentire anche la sanatoria straordinaria di nuove costruzioni non residenziali fino a 150 metri quadrati.

L'art. 3 in esame contrasta inoltre con gli artt. 117, secondo comma e 119 Cost. L'art. 117, secondo comma lettere A ed E attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di rapporti con l'Unione europea (e relativi stringenti «vincoli») e di «moneta» (oggi moneta unica difesa dai noti parametri di Maastricht) nonché in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato». D'altro canto, l'art. 117, terzo comma e l'art. 119, secondo comma attribuiscono allo Stato il compito — particolarmente arduo — di coordinare la «finanza pubblica» (al singolare). Notoriamente, più leggi del Parlamento fanno affidamento sul gettito del condono edilizio per la copertura (art. 81 Cost.) di spese pubbliche e di minori entrate; comprimere in misura oggettivamente eccessiva le possibilità di accedere alla sanatoria straordinaria riduce sensibilmente quel gettito, lede le potestà statali di governo della finanza pubblica, e potrebbe persino essere considerato indebita turbativa dell'equilibrio finanziario del Paese nel suo insieme. Del resto, la regione non assume a proprio carico l'onere conseguente alla riduzione del predetto gettito, non sposta cioè prelievo da coloro che hanno commesso gli abusi edilizi alla generalità dei cittadini che in essa risiedono.

Parimenti grave appare la lesione del principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Costituzione) delle persone rispetto alla legge e della competenza esclusiva *ex* art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ordinamento civile e penale). Indubbiamente i giudici comuni devono applicare anche le leggi regionali; conseguentemente

l'eccessiva restrizione, ad opera del legislatore marchigiano, dell'ambito di applicazione del legislatore statale in tema di condono edilizio obbliga i giudici comuni a rendere, a carico dei proprietari ed autori di illeciti (e di eventuali controinteressati e parti offese), pronunce quanto meno asistematiche.

Quest'ultima considerazione conduce a trattare del diverso e, per così dire, contrario motivo di illegittimità costituzionale delle disposizioni in esame. Come si è detto, queste ammettono alla sanatoria opere abusive non ammesse ad essa dalla legislazione statale, per effetto della soppressione dei citati limiti del 30 per cento e dei 3000 metri cubi, ed anche non differenziando le nuove costruzioni non residenziali. Per quanto estendono l'ambito della sanabilità, dette disposizioni invadono palesemente la competenza esclusiva del Parlamento nazionale in materia di «ordinamento civile e penale» (art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione): nei giudizi civili e penali i proprietari (imputati o convenuti) beneficiari di sanatoria solo «regionale» chiederebbero pronunce non consentite dalla legislazione statale (con prevedibili questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale).

La demolizione delle disposizioni considerate non produce lacune, posto che essa consente il riespandersi della normativa statale. Si confida peraltro in un nuovo sollecito intervento legislativo della regione intervento che — se effettivamente idoneo a superare la controversia — potrebbe non essere reputato tardivo.

P. Q. M.

*Si chiede, pertanto, che sia dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative sottoposte a giudizio, con ogni consequenziale pronuncia e con invito alla regione a non procedere alla attuazione delle disposizioni stesse in pendenza del giudizio.*

Roma, addì 28 dicembre 2004

VICE AVVOCATO GENERALE: FRANCO FAVARA

05C0022

N. 3

*Ricorso per questioni di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 gennaio 2005*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Regione Lombardia - Disposizioni in materia di illeciti edilizi - Condono edilizio di cui all'art. 32 d.l. n. 269/2003, convertito con modificazioni in legge n. 326/2003, come ulteriormente modificato dal d.l. n. 168/2004, convertito con modificazioni in legge n. 191/2004 - Applicabilità nella Regione «salvo quanto disposto dalla presente legge» - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi posti dalla legislazione statale in materia di condono edilizio - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato nonché di ordinamento civile e penale - Lesione del principio di uguaglianza nonché del principio di coordinamento statale della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31, art. 1, limitatamente alle parole «salvo quanto disposto dalla presente legge».
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e) e l), e terzo, e 119.

**Edilizia e urbanistica - Regione Lombardia - Disposizioni in materia di illeciti edilizi - Opere abusive relative a nuove costruzioni (esclusi gli ampliamenti nei limiti massimi del 20 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, di 500 metri cubi), residenziali e non, realizzate in assenza di titolo abilitativo e non conformi agli strumenti urbanistici vigenti alla data di entrata in vigore della legge - Esclusione dalla sanatoria - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi posti dalla legislazione statale in materia di condono edilizio - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato nonché di ordinamento civile e penale - Lesione del principio di uguaglianza nonché del principio di coordinamento statale della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e) e l), e terzo, e 119.

**Edilizia e urbanistica - Regione Lombardia - Disposizioni in materia di illeciti edilizi - Mutamenti di destinazione d'uso superiori a 500 metri cubi per singola unità immobiliare non conformi alle previsioni urbanistiche comunali vigenti alla data di entrata in vigore della legge - Esclusione dalla sanatoria - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi posti dalla legislazione statale in materia di condono edilizio - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato nonché di ordinamento civile e penale - Lesione del principio di uguaglianza nonché del principio di coordinamento della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e) e l), e terzo, e 119.

**Edilizia e urbanistica - Regione Lombardia - Disposizioni in materia di illeciti edilizi - Opere abusive in aree soggette a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, nonché dei beni ambientali e paesaggistici - Esclusione dalla sanatoria - Ricorso dello Stato - Denunciato contrasto con i principi posti dalla legislazione statale (in particolare art. 32, comma 27, lett. d), d.l. n. 269/2003) in materia - Lesione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale.**

- Legge della Regione Lombardia 3 novembre 2004, n. 31, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 81, 117, commi secondo, lett. a), e) e l), e terzo, e 119.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato,

Nei confronti della Regione Lombardia, in persona del suo presidente della giunta, avverso l'art. 1, comma 1 (limitatamente alle parole «salvo quanto disposto dalla presente legge»), l'art. 2, commi 1 e 2, e l'art. 3, comma 1, della legge regionale 3 novembre 2004, n. 31, intitolata «disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi», pubblicata nel Bollettino ufficiale n. 45 del 5 novembre 2004 (supplemento ordinario).

La determinazione di proposizione del presente ricorso è stata approvata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 23 dicembre 2004 (si depositerà estratto del relativo verbale).

L'art. 32, comma 25, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 convertito nella legge 24 novembre 2003 n. 326 ammette al cosiddetto condono edilizio anche le «nuove costruzioni residenziali» non superiori ai limiti volumetrici ivi indicati. L'art. 2, comma 1 della legge regionale in esame invece esclude dalla sanatoria straordinaria tutte le «nuove costruzioni, residenziali e non, qualora realizzate in assenza del titolo abilitativo edilizio, e (ripetesi, e) non conformi agli strumenti urbanistici generali (ossia non anche attuativi) vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge». La disposizione appare non univoca laddove menziona la «assenza del titolo abilitativo» e non anche la totale difformità da esso o le variazioni essenziali. Considerato il carattere derogatorio della disposizione rispetto all'art. 1, comma 1, dovrebbe ritenersi che l'esclusione dalla sanatoria concerna soltanto il caso della assenza del titolo abilitativo; ma potrebbe anche essere data una opposta interpretazione. L'art. 2, comma 1 inoltre riduce, per gli ampliamenti, i limiti massimi di volumetria aggiuntiva ammessa a sanatoria straordinaria. L'art. 2, comma 2, pone alla sanabilità dei mutamenti di destinazione d'uso, senza distinguere tra mutamenti implicanti opere ed altri mutamenti e tra mutamenti incidenti sui carichi urbanistici ed altri mutamenti, due limiti (o se si preferisce due condizioni). Infine, l'art. 3, comma 1, esclude la sanabilità delle opere abusive realizzate in «aree soggette a vincoli ... qualora il vincolo comporti inedificabilità assoluta ...»

Le disposizioni menzionate contrastano con l'art. 117 e l'art. 119 della Costituzione. Nella fondamentale sentenza n. 196 del 2004 codesta Corte ha affermato che la disciplina amministrativa del condono edilizio (non anche la repressione penale degli abusi più gravi) rientra nella materia di competenza concorrente «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, della Costituzione). Ne consegue che la regione è tenuta ad attenersi ai principi posti dalla legislazione statale.

In particolare, la sanabilità delle «nuove costruzioni residenziali» di relativamente modeste dimensioni realizzate in contrasto con gli strumenti urbanistici (non anche in contrasto con vincoli extraurbanistici) è principio cui ogni regione deve attenersi. La regione può specificare i limiti (quantitativi e non) della sanabilità, e persino «limare» entro margini di ragionevole tollerabilità (come qualche altra regione ha fatto) le volumetrie massime previste del legislatore statale; non può invece negare *in toto* o in misura prevalente (rispetto al *quantum* di volumetria ammesso dalla legge statale) la sanabilità di dette nuove costruzioni. Un diniego totale, quale quello contenuto nel citato art. 2, comma 1, contraddice uno dei principi fondamentali determinati dal legislatore statale e persino la configurabilità — ammessa anche da codesta Corte — di una sanatoria straordinaria degli illeciti urbanistici. Per rafforzare il diniego la disposizione reca anche le parole «e non conformi agli strumenti urbanistici

generali vigenti». La non conformità di un intervento edilizio agli strumenti urbanistici costituisce però necessario presupposto logico-giuridico della sanatoria straordinaria; configurarla come limite condizionante si traduce, in sostanza, in una ulteriore ragione di esclusione dalla sanatoria stessa.

L'art. 2, comma 1, contrasta inoltre con gli artt. 117, secondo comma e 119 della Costituzione. L'art. 117, secondo comma, lettere *a)* ed *e)* attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di rapporti con l'Unione europea (e relativi stringenti «vincoli») e di «moneta» (oggi moneta unica difesa dai noti parametri di Maastricht) nonché in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato». D'altro canto, l'art. 117, terzo comma e l'art. 119, secondo comma attribuiscono allo Stato il compito — particolarmente arduo — di coordinare la «finanza pubblica» (al singolare). Notoriamente, più leggi del Parlamento fanno affidamento sul gettito del condono edilizio per la copertura (art. 81 della Costituzione) di spese pubbliche e di minori entrate; comprimere in misura oggettivamente eccessiva le possibilità di accedere alla sanatoria straordinaria riduce sensibilmente quel gettito, lede le potestà statali di governo della finanza pubblica, e potrebbe persino essere considerato indebita turbativa dell'equilibrio finanziario del Paese nel suo insieme. Del resto, la regione non assume a proprio carico l'onere conseguente alla riduzione del predetto gettito, non sposta cioè prelievo da coloro che hanno commesso gli abusi edilizi alla generalità dei cittadini che in essa risiedono.

Parimenti grave appare la lesione del principio di eguaglianza (art. 3, primo comma della Costituzione) delle persone rispetto alla legge e della competenza esclusiva *ex* art. 117, secondo comma lettera *l)* della Costituzione (ordinamento civile e penale). Indubbiamente i giudici comuni devono applicare anche le leggi regionali; conseguentemente l'eccessiva restrizione, ad opera del legislatore lombardo, dell'ambito di applicazione del legislatore statale in tema di condono edilizio obbliga i giudici comuni a rendere, a carico dei proprietari ed autori di illeciti (e di eventuali controinteressati e parti offese), pronunce quanto meno asistematiche.

Identiche doglianze per inosservanza dei danzi evocati parametri costituzionali devono essere mosse anche nei confronti dell'art. 2, comma 2. Più del limite quantitativo (500 metri cubi per unità immobiliare), non congruo ai mutamenti della destinazione d'uso, rileva l'altro limite sul quale si è già argomentato in occasione della identica formula usata nel comma 1.

Una doglianza diversa e, per così dire, di segno opposto deve essere formulata nei riguardi dell'art. 3, comma 1, comma che appare di non agevole interpretazione. Se inserito nel tessuto della legislazione statale confermata dall'art. 1, comma 1, la disposizione parrebbe superflua; se invece considerato esaustivo ed a sé stante il comma, interpretabile *a contrario*, contrasterebbe con il principio posto dall'art. 32, comma 27, lettera *d)* del citato d.l. 30 settembre 2003, n. 269.

Per quanto estenda l'ambito della sanabilità, detta disposizione invade palesemente la competenza esclusiva del Parlamento nazionale in materia i «ordinamento civile e penale» (art. 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione): nei giudizi civili e penali i proprietari (imputati o convenuti) beneficiari di sanatoria solo «regionale» chiederebbero pronunce non consentite dalla legislazione statale (con prevedibili questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale).

La demolizione delle disposizioni sin qui considerate non produce lacune, posto che essa consente il riespandersi della normativa statale. Si confida peraltro in un nuovo sollecito intervento legislativo della regione, intervento che — se effettivamente idoneo a superare la controversia — potrebbe non essere reputato tardivo.

*P. Q. M.*

*Si chiede pertanto che sia dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative sottoposte a giudizio, con ogni consequenziale pronuncia e con invito alla regione a non procedere alla attuazione delle disposizioni stesse in pendenza del giudizio.*

Roma, addì 28 dicembre 2004

VICE AVVOCATO GENERALE: Franco FAVARA

## N. 4

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 gennaio 2005*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Disciplina della dirigenza medica - Norme della Regione Toscana - Disciplina delle funzioni di direzione delle strutture organizzative - Conferimento degli incarichi di direzione del servizio sanitario regionale a dirigenti sanitari in regime di rapporto di lavoro esclusivo da mantenere per tutta la durata dell'incarico o a professori o ricercatori universitari che svolgano un'attività assistenziale esclusiva per tutta la durata dell'incarico - Ricorso dello Stato - Denunciato contrasto con il riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni in materia di tutela della salute - Violazione del «principio fondamentale» contenuto nell'art. 2-septies, legge n. 138/2004 (legge Sirchia) secondo il quale la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici e complesse.**

- Legge Regione Toscana 22 ottobre 2004, n. 56, art. 1.
- Costituzione 117, comma terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici legalmente ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12.

Contro la Regione Toscana, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, domiciliata per la carica in Firenze, avverso e per l'annullamento dell'art. 1 della legge regionale della Toscana del 22 ottobre 2004 n. 56 (pubb. in B.U.R. n. 42 del 2 novembre 2004) recante «modifiche della legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale) in materia di svolgimento delle funzioni di direzione delle strutture organizzative»; e ciò a seguito ed in forza della delibera del Consiglio dei ministri adottate nella seduta del 23 dicembre 2004, che ha deciso l'impugnativa della legge di cui sopra.

Con il presente atto il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, ricorre a codesta ecc.ma Corte costituzionale per chiedere, ai sensi dell'art. 127, primo comma, Cost. (nuovo testo) e dell'art. 31 legge 11 marzo 1953 n. 87 (come sostituito dall'art. 9, primo comma della legge 5 giugno 2003 n. 131), la declaratoria di illegittimità costituzionale e quindi l'annullamento della epigrafata legge regionale con specifico riguardo all'art. 1 della legge stessa; e ciò sulla base delle motivazioni e considerazioni che seguono.

La nuova normativa introdotta dalla Regione Toscana con la recente legge n. 56/2004 appare in contrasto con il riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni in materia di «tutela della salute», quale disposto dall'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Il citato art. 1, invero, nell'aggiungere un art. 50-*bis* alla precedente legge regionale dell'8 marzo 2000 n. 22, rubricato come «incarichi di direzione di struttura», prevede, nel suo primo comma, che «gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, del servizio sanitario regionale sono conferiti ai dirigenti sanitari di cui all'art. 15-*quater*, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992 n. 421), in regime di rapporto di lavoro esclusivo da mantenere per tutta la durata dell'incarico».

Lo stesso articolo prevede inoltre, al secondo comma, che «gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, del Servizio sanitario regionale, nonché dei programmi di cui all'art. 5, comma 4, del decreto legislativo 21 dicembre 1999 n. 517 (Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed Università a norma dell'art. 6 della legge n. 30 novembre 1998 n. 419), sono conferiti ai professori e ai ricercatori universitari, di cui allo stesso art. 5, che svolgono un'attività assistenziale esclusiva per tutta la durata dell'incarico».

Ciò premesso, si rileva come tali recenti modifiche introdotte dalla legislazione regionale toscana si pongano in contrasto con la legge nazionale 29 maggio 2004 n. 138 (c.d. legge Sirchia) di «conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 marzo 2004 n. 87, recante interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica»; e, segnatamente, per quel che rileva agli effetti dell'art. 117, comma 3, Cost., citato, con quanto disposto all'art. 2-septies, della detta legge n. 138, ove si afferma che «la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di struttura semplice o complessa».

La disposizione da ultimo riportata risulta chiaramente, già nella sua letterale formulazione, essere norma di principio e non di dettaglio, a maggior ragione essa assume tale valenza e portata, se si considera — come peraltro si deve — che la stessa nient'altro che una disposizione modificativa dell'art. 15-*quater* d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502, la norma del quale, per specifica dichiarazione contenuta nel suo art. 19, rappresentano tutte (salvo quelle espressamente escluse) «principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost.» (e tra le norme escluse non è l'art. 15-*quater* citato).

Non sembra dunque dubitabile che l'attuale art. 50-*bis* della legge Regione Toscana n. 25/2000, introdotto dalla recente legge regionale n. 56/2004, si viene a porre in contrasto con il «principio fondamentale» rappresen-

tato dall'attuale testo dell'art. 15-*quater*, come modificato dall'art. 2-*sexties* della legge n. 138/2004, secondo il quale la non esclusività del rapporto non può essere assunta, automaticamente, come ragione d'esclusione del conferimento d'incarico di direzione.

Si soggiunge, *ad abundantiam*, che l'art. 50-*bis* della legge Regione Toscana n. 56/2004 appare altresì in contrasto, per vari profili, con altri principi fondamentali espressamente sanciti dall'ordinamento costituzionale vigente, quali quelli: *a)* della uguaglianza dei cittadini davanti alla legge (art. 3); *b)* del diritto al libero sviluppo della personalità umana (art. 2); *c)* della promozione della ricerca scientifica (art. 9); *d)* della piena autonomia degli ordinamenti universitari (art. 33).

P. Q. M.

*Tanto premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato e difeso, chiede che la Corte ecc.ma voglia dichiarare costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e quindi annullare l'art. 1 della legge della regione Toscana del 22 ottobre 2004 n. 5-b.*

*Si depositeranno con l'originale notificato del presente ricorso:*

- 1) Estratto della deliberazione del C.d.m.;
- 2) Copia della legge regionale impugnata.

Roma addì , 27 dicembre 2004

AVV. DELLO STATO: Paolo COSENTINO

05C0024

N. 5

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 gennaio 2005*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Enti locali - Comunità montane - Norme della Regione Puglia - Nuove norme in materia di riordino delle Comunità montane - Disciplina dell'ordinamento, dei compiti e del funzionamento delle medesime - Disposizioni sulla composizione degli organi e loro funzioni - Disciplina delle ipotesi di incompatibilità relative alla carica di Presidente - Ricorso dello Stato - Denunciata invasione della competenza esclusiva statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane - Violazione della disciplina statale delle incompatibilità che esula dalla competenza legislativa regionale in materia di funzionamento delle Comunità montane - Violazione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali e delle prerogative istituzionali dello Stato e dei Comuni - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.**

- Legge Regione Puglia 4 novembre 2004, n. 20, art. 16, comma 1.
- Costituzione artt. 114 e 117, comma secondo, lett. *p*).

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente della giunta *pro tempore*, per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 16, comma 1, della legge regionale 4 novembre 2004 n. 20, pubblicata nel B.U.R. n. 133 del 5 novembre 2004, avente ad oggetto «Nuove norme in materia di riordino delle Comunità montane», giusta delibera del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2004.

1. — La legge della Regione Puglia 4 novembre 2004 n. 20 prevede il riordino della normativa in materia di comunità montane e ne disciplina ordinamento, compiti e funzionamento, rideterminando altresì i territori montani della regione in zone omogenee.

Il provvedimento è suddiviso in sei Titoli:

- I) ordinamento e ambiti territoriali;
- II) organi delle Comunità montane;
- III) uffici e personale;
- IV) programmazione socio-economica e pianificazione territoriale;

V) finanza e contabilità;

VI) norme transitorie e finali.

Sono previste disposizioni relative agli ambiti territoriali ed alla classificazione delle zone omogenee; sono disciplinate le funzioni delle comunità e le loro modalità di esercizio, nonché gli strumenti di programmazione e di finanziamento; sono, infine, dettate disposizioni sulla composizione degli organi e sulle loro funzioni.

In particolare, secondo la legge regionale in esame, la comunità montana è retta da un organo rappresentativo (art. 12-13) e da un organo esecutivo (art. 16); il presidente di quest'ultimo rappresenta la Comunità (art. 16, comma 1).

L'articolo 16, comma 1, secondo periodo, della legge regionale dispone che «La carica di presidente dell'Organo esecutivo è incompatibile con quella di parlamentare, consigliere regionale e sindaco».

2. — Censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale appare la disposizione da ultimo citata, laddove disciplina le ipotesi di incompatibilità della carica di presidente invadendo la competenza esclusiva statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione.

Per vero, le Comunità montane possono qualificarsi come enti (costituzionalmente non necessari) appartenenti alla categoria degli enti locali, a carattere associativo intercomunale, costituiti per la valorizzazione delle zone montane, allo scopo di realizzare particolari forme di cooperazione fra comuni per l'esercizio delle funzioni proprie e conferite al fine del migliore perseguimento dell'interesse della Comunità; pertanto la regione, se pure ha il potere di disciplinare la materia, deve sempre rispettare la riserva di legge statale in materia di ordinamento degli enti locali, ai sensi del citato art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione.

La norma censurata, infatti, non si limita a disciplinare il funzionamento delle Comunità montane, la cui disciplina rientra nella competenza legislativa regionale, ai sensi dell'articolo 27, commi 3 e seguenti, del d.lgs. n. 267/2000, bensì impinge sulle prerogative dei suoi organi istituzionali, sotto il profilo delle incompatibilità con altre cariche elettive, sia regionali che nazionali, come determinate dalla legge dello Stato e, in particolare, dall'art. 27, comma 2: «La Comunità montana ha un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti. Il presidente può cumulare la carica con quella di sindaco di uno dei comuni della comunità... ».

La norma del d.lgs. n. 267/2000 testé riportata regola le incompatibilità con termini e modalità compiutamente prefissate e non suscettibili di integrazioni o modificazioni da parte del legislatore regionale che, per di più, si spinge a sancire incompatibilità con la carica di parlamentare sulla quale non ha alcuna competenza ad intervenire!

3. — Quanto sopra eccepito trova conferma ulteriore nell'art. 2, legge n. 131/2003, che, nel disporre la revisione delle disposizioni in materia di enti locali per adeguarle alla legge di riforma costituzionale n. 3/2001, riconosce la persistente validità del d.lgs. n. 267/2000.

Si può, pertanto, concludere nel senso che la norma della legge regionale impugnata, nella parte in cui prevede che la carica di presidente dell'organo esecutivo è incompatibile con quella di parlamentare, consigliere regionale e sindaco, è adottata in violazione: a) dell'articolo 114 della Costituzione, per lesione del principio di equiordinazione tra Stato, regioni ed enti locali e delle prerogative istituzionali dello Stato e dei comuni; b) dell'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione, in quanto non spetta alla regione ed esula dalla sua competenza legislativa la regolamentazione della materia regolata dall'art. 27, comma 2, d.lgs. n. 267/2000 che rientra, invece, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei comuni, province e città metropolitane.

Tanto premesso e considerato, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 23 dicembre 2004,

*P. Q. M.*

*Si chiede che la Corte costituzionale adita voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 novembre 2004 n. 20, per violazione degli art. 114 e 117 della Costituzione.*

*Si produrrà copia della delibera del Consiglio dei ministri.*

Roma, addì 27 dicembre 2004

AVVOCATO DELLO STATO: Giuseppe ALBENZIO

## N. 6

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 gennaio 2005*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego Pubblico - Dipendenti regionali - Previdenza e assistenza - Norme della Regione Abruzzo - Sanatoria contributiva ai fini previdenziali del personale immesso nei ruoli regionali ai sensi della legge della Regione Abruzzo n. 64/1976 con assunzione a carico della stessa regione dei relativi oneri - Sanatoria riguardante dipendenti regionali assunti a contratto per i periodi di servizio prestato antecedentemente all'inquadramento in ruolo - Ricorso dello Stato - Denunciata invasione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale - Violazione destinata a produrre effetti sulla disciplina previdenziale applicata dall'INPDAP e, pertanto, al di fuori della competenza regionale concorrente in materia di previdenza complementare integrativa.**

- Legge Regione Abruzzo 12 ottobre 2004, n. 35.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. o), e comma terzo.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e presso la sua sede in Roma, via dei Portoghesi n. 12, domiciliato;

Contro la Regione Abruzzo, in persona del presidente in carica, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 12 ottobre 2004, n. 35, concernente «Sanatoria contributiva ai fini previdenziali del personale immesso nei ruoli regionali ai sensi della l.r. 25 aprile 1976, n. 64», pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo n. 33 del 10 novembre 2004.

## F A T T O

La legge della Regione Abruzzo 25 novembre 1976, n. 64, dispose l'inquadramento, a domanda, nel ruolo regionale, in presenza di determinati requisiti, del personale in servizio presso gli uffici regionali alla data del 20 aprile 1975 con contratto a termine.

Nei confronti di tale personale, l'art. 1 della legge regionale 6 giugno 1984, n. 38, stabilì inoltre di porre a carico del bilancio della regione gli oneri derivanti dalla valutazione, agli effetti pensionistici, dei servizi previamente prestati alle dipendenze della regione stessa.

Con la legge regionale indicata in epigrafe, la Regione Abruzzo intende ora sanare la posizione contributiva ai fini previdenziali in favore dei dipendenti medesimi, ponendo a carico del bilancio regionale i relativi oneri.

A tal fine è previsto che gli interessati possano produrre domanda entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Il provvedimento in questione, peraltro, configura travalicamento dei limiti di competenza attribuiti alla potestà legislativa regionale, cosicché avverso la legge regionale in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri intervenuta in data 23 dicembre 2004, con il presente ricorso promuove questione di legittimità costituzionale, a norma dell'art. 127, comma 1, della Costituzione, per il seguente motivo di

## D I R I T T O

Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera o) nonché comma 3, della Costituzione.

La legge regionale abruzzese n. 35 del 2004 appare censurabile rispetto al rubricato parametro costituzionale: essa, siccome volta a riconoscere, in favore dei dipendenti immessi nei ruoli regionali ai sensi della legge regionale n. 64/1976, il diritto alla sanatoria della posizione contributiva ai fini previdenziali dei periodi di servizio prestati

presso la Regione Abruzzo antecedentemente all'inquadramento, si pone in contrasto con l'art. 117, comma 1, lettera o) della Costituzione, a norma del quale spetta allo Stato in via esclusiva la competenza in tema di previdenza sociale.

Si tratta, infatti, di legge regionale con cui si intende consentire il riconoscimento, ai fini previdenziali, di periodi lavorativi non utili ai sensi delle disposizioni statali vigenti, eppertanto destinata a produrre effetti modificativi sugli ordinamenti previdenziali dell'INPDAP.

A conferma di quanto sopra, va soggiunto che il comma 3 dell'art. 117 della Costituzione attribuisce alle regioni una competenza concorrente in materia di «previdenza complementare e integrativa», che peraltro non attiene all'ipotesi in questione e che comunque deve essere esercitata pur sempre entro i principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali.

*P. Q. M.*

*Chiede che la Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale in epigrafe.*

Roma, addì 27 dicembre 2004

AVVOCATO DELLO STATO: Antonio CINGOLO

05C0046

N. 17

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale, depositato in cancelleria il 5 febbraio 2005  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Previsioni finalizzate alla sostanziale soppressione del c.d. «listino» regionale - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata esorbitanza dai limiti della legislazione regionale in materia, definiti dalla sent. n. 196/2003 della Corte costituzionale - Contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale e con le «riserve di Statuto» in materia di elezioni regionali - Contraddittorietà e difficoltà di concreta applicazione della normativa impugnata.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, intero testo, ad eccezione dell'art. 1, comma 1, [che inserisce l'art. 1-*bis* nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1,] aggiuntivo del comma 4-*bis* all'art. 1 della legge 17 febbraio 1968, n. 108.
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Disciplina dell'elezione e della candidatura del Presidente della Giunta regionale - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata introduzione con legge regionale di norma sostanzialmente statutaria - Violazione della «riserva di Statuto» in materia di elezioni regionali.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 1, comma 3 (che inserisce l'art. 1-*quater* nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1), e collegati commi 2 (che inserisce l'art. 1-*ter* nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1) e 4 (che inserisce nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, l'art. 1-*quinqüies*, aggiungendo il comma 1-*bis* all'art. 2 della legge 17 febbraio 1968, n. 108).
- Costituzione, artt. 122, commi primo e quinto, e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Sostituzione del Consigliere regionale in caso di sospensione dalla carica - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata introduzione con legge regionale di norma sostanzialmente statutaria.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 3, comma 2 (sostitutivo dell'art. 16-*bis* della legge 17 febbraio 1968, n. 108).
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Prevista assegnazione del venti per cento dei seggi del Consiglio regionale con il premio di maggioranza - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata esorbitanza dalla legislazione «di dettaglio» e procedurale spettante alle Regioni in materia elettorale - Contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale - Richiamo alla sent. n. 196/2003 della Corte costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 1, comma 4 (che inserisce nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, l'art. 1-*quinquies*, aggiungendo il comma 1-*bis* all'art. 2 della legge 17 febbraio 1968, n. 108), nonché art. 2, comma 6 (che inserisce nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, l'art. 3-*septies*, aggiungendo l'art. 15-*bis* alla legge 17 febbraio 1968, n. 108).
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Previsione secondo cui il candidato Presidente «è rispettivamente capolista e capo della coalizione» delle liste o coalizione di liste collegate - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale - Palese irrazionalità (non potendo la stessa persona presentarsi in più liste).**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 1, comma 3 (che inserisce l'art. 1-*quater* nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1).
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Previsto conteggio a favore di ciascun candidato Presidente delle preferenze accordate alle liste a lui collegate, in contrasto con la confermata facoltà dell'elettore di esprimere voto «disgiunto» (per un candidato Presidente e per una lista a lui non collegata) - Mancata precisazione di come debbano essere computati i voti individuali dei candidati - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato possibile pregiudizio alla sovranità popolare (con surrettizia attribuzione della preferenza a candidato diverso da quello votato).**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 2, commi 3 (che inserisce nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, l'art. 3-*quater*, aggiungendo l'art. 10-*bis*, comma 5, alla legge 17 febbraio 1968, n. 108) e 5 (che inserisce nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, l'art. 3-*sexies*, sostituendo l'art. 15, commi 4, lett. *c*), e 3, lett. *b*), della legge 17 febbraio 1968, n. 108).
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Criteri e operazioni di assegnazione del premio di maggioranza - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata erroneità e lacunosità nella formulazione della relativa disciplina.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 2, comma 6 (che inserisce nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1, l'art. 3-*septies*, aggiungendo l'art. 15-*bis*, commi 2, lett. *b*), e 6, alla legge 17 febbraio 1968, n. 108).
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Elezioni - Elezioni regionali - Norme della Regione Abruzzo integrative della legge regionale n. 1/2002 - Disciplina transitoria - Previsione di immediata operatività riferita solo ad alcune delle norme censurate - Prevista applicabilità, altresì, di disposizione statale implicitamente abrogata (art. 8 della legge 43/1995) - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata incertezza circa la normativa concretamente applicabile nel procedimento elettorale - Possibile contrasto con principi fondamentali della legislazione statale.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, in particolare art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso dello Stato - Impugnazione di legge della Regione Abruzzo in materia di elezioni regionali - Prospettato pregiudizio alla regolarità dell'imminente procedimento elettorale - Istanza alla Corte costituzionale di sospensione della vigenza della legge regionale impugnata e di abbreviazione dei termini del relativo processo.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 42, intero testo (ad eccezione dell'art. 1, comma 1, [che inserisce l'art. 1-*bis* nella legge regionale 19 marzo 2002, n. 1,] aggiuntivo del comma 4-*bis* all'art. 1 della legge 17 febbraio 1968, n. 108).
- [Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131; Costituzione, artt. 122 e 123; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5].

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, e nei confronti della Regione Abruzzo, in persona del suo Presidente della Giunta avverso la legge regionale 13 dicembre 2004, n. 42, (eccettuato il comma 1, dell'art. 1), in materia di elezioni regionali, pubblicata nel Boll. Uff. n. 39-*bis* del 17 dicembre 2004, con «errata corrige» pubblicato nel Boll. Uff. n. 1 del 7 gennaio 2005.

La determinazione di proposizione del presente ricorso è stata approvata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 28 gennaio 2005 (si depositerà estratto del relativo verbale).

La Regione Abruzzo non ha un «nuovo» Statuto vigente (un testo è stato portato all'esame di codesta Corte). Quindi la potestà legislativa prevista dall'art. 22, primo comma Cost. incontra, oltre ai limiti determinati dai principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, anche i limiti derivanti da «riserve di Statuto» (quale ad esempio quelle poste dall'art. 122, quinto comma Cost.) e dagli insegnamenti dati da codesta Corte nella sentenza 5 giugno 2003, n. 196 (in particolare nel par. 4 di essa).

La legge regionale in esame, il cui obiettivo pratico appare costituito dalla sostanziale soppressione del cosiddetto «listino» regionale, palesemente non osserva detti limiti, e quindi contrasta con gli artt. 122 e 123 Cost. (nel testo vigente) e con l'art. 5 della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, nonché con i principi fondamentali della legislazione statale in materia.

La legge è, per di più, affetta da oscurità tecniche e da qualche interna contraddizione, le quali ne renderebbero comunque problematica l'applicazione concreta. Né appare agevole «ritagliare» le disposizioni costituzionalmente illegittime da altre che potrebbero essere tollerabili: anche le disposizioni apparentemente «di dettaglio» e procedurali in realtà sostituiscono norme previgenti al fine di adeguare la disciplina alle nuove disposizioni sostanziali e «di sistema» che il Consiglio regionale uscente ha ritenuto di introdurre. Pertanto, si rende necessario sottoporre a scrutinio l'intera legge regionale, con la sola eccezione del comma 4-*bis* aggiunto dall'art. 1, comma 1 di essa.

Agevole è rilevare che più disposizioni violano la «riserva di Statuto». Anzitutto, l'art. 1-*quater* inserito nella legge regionale Abruzzo 19 marzo 2002, n. 1 (già scrutinata da codesta Corte nella citata sentenza) dall'art. 1, comma 3 della legge in esame contrasta con il già rammentato esplicito art. 122, quinto comma Cost. E all'art. 1-*quater* citato sono strettamente collegate molte altre disposizioni della legge in esame incentrate sulla figura del candidato Presidente: ad esempio, l'art. 1, comma 4 che inserisce l'art. 1-*quinqies* nella legge regionale n. 1 del 2002 citata, l'art. 1, comma 2 che inserisce nell'anzidetta legge regionale l'art. 1-*ter*, l'art. 2, commi 1 e 2, ove pure si parla di collegamento ad un candidato Presidente, l'art. 2, comma 7 che inserisce un art. 15-*ter* nella legge n. 108 del 1968. Ovviamente le considerazioni che precedono sono assorbenti.

Anche la disposizione introdotta dall'art. 3, comma 2 della legge in esame, sostitutiva dell'art. 16-*bis* della citata legge del 1968, appare norma sostanzialmente statutaria.

Parecchie disposizioni della legge in esame certamente non possono essere qualificate «di dettaglio» e procedurali, e perciò contrastano con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale e con gli insegnamenti di codesta Corte. Così, il già menzionato art. 1, comma 4, ove tra l'altro è disposto «il venti per cento dei seggi è assegnato con il premio di maggioranza»; a tale disposizione si collega strettamente l'art. 2, comma 6, che indirettamente inserisce nella legge del 1968 un art. 15-*bis*. Così, inoltre le più disposizioni che, anche al fine pratico di non più consentire la lista regionale, enfatizzano la rilevanza e la rappresentazione persino grafica delle «coalizioni di liste», e pervengono al paradossale inserimento del candidato Presidente come «capolista» di tutte le liste coalizzate.

Quest'ultima considerazione può aprire la serie delle palesi irrazionalità, dovute ad errori o forse a sviste. L'art. 1-*quater* inserito dall'art. 1, comma 3 della legge in esame, al comma 4 recita «delle quali (liste o coalizioni di liste collegate) è rispettivamente capolista e capo della coalizione». Un candidato Presidente non può essere capolista in più liste, per la semplice ragione che, per principio fondamentale, una stessa persona non può presentarsi in più liste; principio riconosciuto del resto nel comma 1, lettera *f*) dell'art. 3-*ter* inserito dall'art. 2, comma 2 della legge in esame.

L'art. 3-*quater* inserito nella legge del 1968 dall'art. 2, comma 3 della legge in esame, al comma 5 conferma la possibilità — per l'elettore — del voto «disgiunto». Però, l'art. 3-*sexies* che ambirebbe sostituire l'art. 15 della legge del 1968, nel comma 4, lettera *c*) di tale art. 15 «novellato» recita «individua il candidato Presidente che ha conseguito la maggiore cifra elettorale regionale, sommando le cifre elettorali individuali di ciascun candidato e quelle della lista o coalizione di liste a lui collegate». La sommatoria delle cifre elettorali delineata dalla norma in esame non considera che, per il principio del voto disgiunto, le preferenze accordate alle liste collegate ad un determinato candidato Presidente non possono automaticamente essere conteggiate a favore di quel candidato, in quanto l'elettore nella stessa scheda potrebbe aver dato il suo consenso, come appunto la legge gli consente, ad un altro candidato Presidente. La formulazione della norma è suscettibile, pertanto, di recare pregiudizio addirittura all'esercizio della sovranità popolare, vanificando la libera espressione del voto attraverso la surrettizia attribuzione della preferenza a candidato diverso da quello votato.

Per di più, nello stesso art. 15, che si vorrebbe «novellato», al comma 3, lettera *b*) è poco puntuale laddove non precisa come devono essere computati i «voti individuali» conseguiti da ogni candidato Presidente.

Parrebbe addirittura affetto da una svista l'art. 15-*bis*, che — (tramite un art. 3-*septies* inserito nella legge reg. n. 1 del 2002 — l'art. 2, comma 6 della legge in esame avrebbe inserito nella legge statale del 1968. La lettera *b*) del comma 2 di detto art. 15-*bis* recita «assegna i seggi spettanti a ciascuna lista unica o a ciascun gruppo di liste della coalizione alle rispettive liste nelle singole circoscrizioni sottraendo i seggi che queste hanno già conseguito con i quozienti circoscrizionali e i voti residui e seguendo la graduatoria utilizzata per l'assegnazione dei seggi con i resti». Senonché, i seggi da attribuire alle liste per effetto del premio di maggioranza devono essere addizionati a quelli assegnati in momento logicamente antecedente.

Ancora nel predetto art. 15-*bis* il comma 6 reca una norma non chiara, laddove recita «secondo le disposizioni dell'art. 15» (della legge del 1968), senza indicare i commi specifici di quel lungo articolo cui fa rinvio.

L'art. 5 della legge in esame è intitolato «disposizioni transitorie», e però nella sostanza parrebbe — forse — disporre l'immediata applicazione della legge stessa. Si è qui usata una formula dubitativa perché il comma 1 richiama soltanto la legge regionale n. 1 del 2002, e non anche la legge statale del 1968 modificata dall'art. 3 senza il passaggio attraverso modifiche della legge regionale n. 1 del 2002, e menziona soltanto gli artt. 1 e 2 ed alcuni commi dell'art. 3 di detta legge regionale, senza considerare che in essa sono stati inseriti gli artt. 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 1-*quinqies*, 3-*bis*, 3-*ter*, 3-*quater*, 3-*quinqies*, 3-*sexies*, 3-*septies* e 3-*octies*, articoli che sono a sè stanti e non «integrano» i tre articoli della legge regionale n. 1 del 2002 menzionati.

Il comma 2 dell'art. 5 richiama, con altri, anche l'art. 8 della legge statale 23 febbraio 1995, n. 43, che però è ormai implicitamente abrogato; se lo si ritenesse ancora in vigore, esso contrasterebbe con i parametri costituzionali dinanzi evocati e con principi fondamentali della legislazione statale.

È di tutta evidenza che l'art. 5 è di per sé sufficiente a rendere incerta la concreta applicazione della legge *sub judice* e tutto il complesso procedimento elettorale. Procedimento che deve essere disciplinato da regole certe e chiare, per il rispetto dovuto agli elettori ed alla sovranità del popolo e per la serenità dei molti chiamati a collaborare, in varie vesti, alle operazioni elettorali.

Si confida pertanto che lo stesso Consiglio regionale, con la necessaria rapidità elimini la legge in esame.

Al fine di assicurare la regolarità dell'imminente procedimento elettorale si chiede di sospendere la vigenza delle disposizioni sottoposte a scrutinio, disponendo anche l'abbreviazione di ogni termine del processo costituzionale.

L'affissione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali deve avvenire il 17 febbraio 2005 ai sensi dell'art. 3, comma sesto della citata legge n. 108 del 1968, poiché come notorio le elezioni regionali dovrebbero celebrarsi domenica 3 aprile 2005 e lunedì successivo; e detta affissione deve essere preceduta dalla emanazione del decreto di ripartizione dei seggi previsto dall'art. 2, comma 3 della predetta legge del 1968 e dell'art. 10, comma 2, lettera *f*) della legge statale 5 giugno 2003 n. 131 e del decreto di indizione delle elezioni previsto dall'art. 3, quarto comma della legge del 1968.

La pronuncia demolitoria richiesta con il presente ricorso renderebbe necessario rinnovare gli atti del procedimento elettorale. Inoltre, la pronuncia pubblicata dopo lo svolgimento delle elezioni, invaliderebbe l'intero procedimento elettorale. La sospensione ora richiesta vale anche a prevenire conflitti ulteriori, relativi a singoli atti del menzionato procedimento.

*P. Q. M.*

*Si chiede pertanto che sia dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative sottoposte a giudizio, previo accoglimento della istanza di sospensione della vigenza delle stesse, con ogni conseguenziale pronuncia.*

Roma, addì 3 febbraio 2005

VICE AVVOCATO GENERALE: Franco FAVARA

05C0177

N. 1

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 14 gennaio 2005  
(del Tribunale di Milano)*

**Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione del Senato in data 15 ottobre 2003, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede penalmente nei confronti del sen. Marcello Dell'Utri per diffamazione a mezzo stampa nei confronti del dott. Pierluigi Onorato concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Milano per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 15 ottobre 2003.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 16 dicembre 2003, nella quale il pubblico ministero ed il difensore della parte civile hanno richiesto sollevarsi conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 37, legge 87/1953 ed il difensore dell'imputato ha chiesto pronunciarsi sentenza *ex art.* 129 cp.p. riconoscendo l'operatività dell'art. 68, primo comma Cost., propone il presente ricorso per conflitto di attribuzione (art. 134 Cost. art. 37, legge 11 marzo 1953, 87).

Il presente procedimento trae origine dall'atto di querela presentato in data 31 maggio 2002, dal dott. Pierluigi Onorato, giudice presso la Corte di cassazione, con cui il querelante esponeva quanto segue:

in data 17 gennaio 2000, l'on. Marcello Dell'Utri, membro del Senato della Repubblica, presentava alla Procura della Repubblica di Roma una denuncia contro il dott. Onorato perché, in qualità di giudice relatore ed estensore della sentenza emessa dalla terza sezione penale della Corte di cassazione in data 28 ottobre 1999, aveva ommesso di pronunciarsi su una richiesta di indulto avanzata, ai sensi del d.P.R. n. 394 del 22 dicembre 1990, mediante ricorso proposto dal medesimo innanzi alla Corte suprema contro la sentenza emessa dalla Corte di appello di Torino del 19 febbraio 1998 che lo condannava per illeciti fiscali commessi tra il luglio 1988 ed il marzo 1994;

in data 11 febbraio 2000, la Procura di Roma chiedeva l'archiviazione per insussistenza dei fatti di reato, cui si opponeva l'on. Dell'Utri con atto del 23 febbraio 2000 il giudice per le indagini preliminari disponeva il compimento di nuove indagini, a seguito delle quali la Procura di Roma chiedeva nuovamente l'archiviazione in data 14 giugno 2001, alla quale seguiva una nuova opposizione dell'on. Dell'Utri. Quindi, il giudice per le indagini preliminari, con ordinanza del 25 gennaio 2002, respingeva la richiesta di archiviazione e disponeva che il p.m. procedesse alla formulazione dei capi d'imputazione a carico del dott. Onorato. A seguito della richiesta di rinvio a giudizio presentata dalla Procura di Roma in data 15 febbraio 2002, si celebrava, in data 12 aprile 2002, l'udienza preliminare che terminava con una sentenza di non luogo a procedere per insussistenza del fatto di reato contestato.

Il dott. Onorato lamentava nella querela che, per tali fatti, l'on. Dell'Utri lo aveva diffamato ripetutamente a mezzo degli organi di stampa, accusandolo di aver abusato del potere giudiziario per colpire un avversario politico, posto che il primo era stato parlamentare eletto come indipendente nelle liste Pci e Dell'Utri è esponente del partito Forza Italia.

In particolare, le dichiarazioni per cui è intervenuta la querela sono le seguenti:

a) su *Il Giornale* del 5 marzo 2002, in un articolo intitolato «inchiesta sul giudice che condannò Dell'Utri», l'on. Dell'Utri dichiarava: «ritengo che questa mia vicenda sia l'ennesima dimostrazione dell'esistenza nel nostro Paese di una parte della magistratura che usa il suo potere per colpire gli avversari politici. Sono pronto a dimostrare in Parlamento come io sia stato vittima di un giudizio speciale»;

b) sul *Corriere della Sera* del 5 marzo 2002, in un articolo intitolato «Niente condizionale Dell'Utri rischia il carcere. Chiesto l'affidamento ai servizi sociali. Il deputato: vittima di un giudizio speciale di matrice politica» l'on. Dell'Utri dichiarava: «sono stato vittima di un giudizio speciale di matrice politica» vittima di «un giudice militante, schierato in una formazione contrapposta alla mia». Secondo il parlamentare, (\*) si trattava della «ennesima dimostrazione dell'esistenza di una parte della magistratura che usa il suo potere per colpire gli avversari politici»;

c) sul *Corriere della Sera* del 6 marzo 2002, nell'articolo intitolato «Dell'Utri: chiedo la revisione del processo. Il senatore ha due condanne definitive, "c'è il dolo di un giudice nella sentenza per Publitalia"», Dell'Utri dichiarava che la sentenza della Cassazione era «viziata da un rifiuto doloso di rendermi giustizia. È la prova del complotto», aggiungendo che «tre giudici su cinque erano di Magistratura Democratica, la corrente di sinistra delle toghe» e che Onorato fu «anche parlamentare del PCI». Inoltre, Dell'Utri dichiarava nello stesso articolo che «la mia condanna è stata decisa da un giudice con un passato comunista che si è rifiutato di rispondere a una mia domanda di giustizia»;

d) in una lettera pubblicata sul *Corriere della Sera* del 15 marzo 2002, Dell'Utri precisava: «il dottor Onorato, già parlamentare del Pci, ha scritto una sentenza di condanna nei miei confronti, affermando falsamente di non aver letto nel mio ricorso la mia richiesta di indulto. Per tale comportamento e su mia denuncia, lo stesso Onorato è stato rinviato a giudizio. Questi sono i fatti. C'entra qualcosa l'appartenenza di un giudice ad un partito politico? se no, siamo in presenza di incapacità, se sì, allora questo è veramente devastante per la giustizia».

Per tali fatti Pierluigi Onorato chiedeva pertanto procedersi a carico dell'attuale imputato per il reato di cui all'art. 595, commi 1, 2, e 3 c.p.

Ciò posto, in data 26 giugno 2003, veniva emesso decreto con il quale il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano disponeva il rinvio a giudizio davanti al giudice monocratico, nei confronti di Dell'Utri, per i reati di cui agli artt. 81, 595 comma 1, 2, 3 c.p., per le dichiarazioni rese negli articoli comparsi su «*Il Giornale*» e sul «*Corriere della Sera*» entrambi del 5 marzo 2002, mentre per le dichiarazioni rese negli articoli comparsi il 6 marzo 2002 e il 15 marzo 2002, entrambi sul «*Corriere della Sera*» emetteva sentenza di non luogo a procedere in data 26 giugno 2003, riconoscendo, in tali ultimi casi, l'esistenza di un diritto di critica, che escludeva, ai sensi dell'art. 51 c.p. la configurabilità del reato di diffamazione a mezzo stampa contestato. Sul punto, il giudice per le indagini preliminari richiamava una recente pronuncia del 6 maggio 2003 della Grande Camera della Corte, europea dei Diritti dell'Uomo nella quale si afferma che rientra nell'ambito della libertà di espressione dichiarare che «un magistrato nutre o ha manifestato le proprie convinzioni politiche e che tale circostanza giustifica dubbi sull'imparzialità nell'esercizio delle sue funzioni, ma che non costituisce diritto di critica affermare invece che un magistrato ha consapevolmente commesso abuso di potere esercitando nei confronti di un soggetto in senso sfavorevole le proprie funzioni giurisdizionali in appoggio alla presunta strategia di un partito politico».

Dagli atti contenuti nel fascicolo del dibattimento, instauratosi davanti a questo Tribunale in composizione monocratica, con la costituita parte civile dott. Pierluigi Onorato, risulta che, in data 19 maggio 2003, il senatore Dell'Utri presentava richiesta di insindacabilità al Senato della Repubblica ex art. 68, comma 1 Cost. in relazione al presente procedimento penale n. 10027/03 R.G. trib., poiché riteneva che le dichiarazioni in oggetto fossero espressione dell'attività politica di un parlamentare e, quindi, in quanto tali, riconducibili nell'ambito della tutela prevista da tale disposizione costituzionale.

Con nota del Presidente del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2003 veniva trasmessa a questo Tribunale la delibera del Senato del 15 ottobre 2003 e relativo resoconto sommario e stenografico della seduta del Senato della Repubblica in pari data, con la quale l'Assemblea approvava la proposta della Giunta di dichiarare che i fatti oggetto del presente procedimento penale concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono, pertanto, nell'ipotesi di cui all'art. 68, comma 1, Cost.

Ciò premesso, giova preliminarmente rilevare come la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, nella relazione approvata dal Senato, motivi la proposta adducendo che «il riconoscimento della copertura costituzionale dell'art. 68 Cost., nel caso di specie, è dovuto in quanto le espressioni usate dal senatore Dell'Utri sono l'estrinsecazione di una volontà politica, trattandosi della denuncia di episodi che rientrano nel contesto di — malagiustizia — contro cui la carriera pubblica e politica del senatore Dell'Utri si è andata sviluppando». Inoltre secondo quanto affermato dalla Giunta nella relazione, le opinioni espresse da Dell'Utri rientrerebbero nel concetto di insindacabilità previsto dall'art. 68 Cost. in quanto l'indirizzo interpretativo ormai consolidato dell'Assemblea è quello di estendere la cosiddetta insindacabilità esterna «anche laddove essa non si trovi in connessione con atti parlamentari tipici e persino dove tale riconducibilità sia stata negata espressamente dall'organo istruttorio». Tale interpretazione troverebbe conforto, a parere del relatore della Giunta, nell'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, perché «non è ancora mai pervenuta alcuna censura di costituzionalità» sulla legge suddetta e in quanto i paletti posti dal giudice delle leggi dovrebbero ormai considerarsi superati poiché giustificati in un contesto caratterizzato da un vuoto normativo creatosi a seguito della legge cost. n. 3/1993.

A fronte di tali considerazioni il Tribunale osserva che l'art. 68, comma 1 Cost., prevede che «i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni».

Come si desume dalla relazione della Giunta sul caso in esame, l'Assemblea del Senato della Repubblica, approvando la proposta da questa presentata, ha accolto una interpretazione estensiva dell'art. 68, comma 1 Cost., ritenendo estranee alla sfera di sindacabilità del giudice ordinario tutte quelle attività extraparlamentari che sebbene non funzionalmente ricollegabili ad un atto tipico siano comunque espressione di attività *latu sensu* politica. Secondo tale orientamento l'art. 3 della, legge 140/2003 non farebbe che confermare l'interpretazione ormai consolidata delle Camere sul punto, dilatando l'applicazione della norma costituzionale «per ogni altra attività di ispezione, divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento».

Codesto Tribunale ritiene che tale interpretazione estensiva dell'art. 3, comma, 1, si ponga in contrasto con l'art. 68, comma 1 Cost., così come interpretato dalla Corte costituzionale, che è stata più volte chiamata a pronunciarsi sul punto definendo, secondo principi costantemente richiamati, i criteri di applicabilità di tale particolare immunità. Il Tribunale ritiene, altresì, che la giurisprudenza della Corte non debba ritenersi superata, per l'evidente ragione che la legge n. 140/2003 non è di rango costituzionale e, quindi, non è idonea a stravolgere i limiti fin qui delineati dalla Corte in relazione all'applicabilità di tale articolo.

Deve quindi ritenersi che l'unica interpretazione ammissibile dell'art. 3 della legge succitata sia quella che aderisce ai criteri stabiliti dalle sentenze del Giudice delle leggi intervenute sul punto, dovendosi ragionevolmente ritenere che con tale disposizione il legislatore abbia inteso colmare un vuoto legislativo creatosi all'indomani del referendum del 1993, limitandosi a dare veste normativa ai principi dettati dalla Corte, costituzionale. Una interpretazione contraria della legge in esame, così come sostenuta dalla delibera del Senato in questione, non la renderebbe immune da pesanti dubbi di legittimità costituzionale.

La Corte, infatti, a seguito della legge cost. n. 3/1993, che determinava l'abolizione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari, e a partire dalla storica sentenza n. 1150 del 1988 si è investita del compito di controllare la legittimità delle delibere di insindacabilità approvate dalle Camere, chiarendo, in particolare con le note sentenze n. 10 e 11 del 2000, i confini della immunità prevista a favore dei parlamentari ai sensi dell'art. 68, comma 1 Cost.

Il giudice delle leggi, ha costantemente affermato la natura eccezionale dell'istituto in esame alla luce dei principi generali di legalità e giustiziabilità dei diritti. Da un lato, riconduce nell'ambito del concetto di insindacabilità tutti gli atti tipici dell'attività parlamentare, e cioè le opinioni espresse nel corso dei lavori delle rispettive Camere e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazioni delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'Assemblea. Dall'altro, per quanto concerne l'attività extraparlamentare, la Corte ritiene che «le opinioni che il parlamentare esprime fuori dai compiti e dalle attività proprie delle assemblee rappresentino piuttosto esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati» (v. C. cost. sent. n. 10/2000). È quindi necessario interpretare in maniera restrittiva la norma costituzionale per evitare una compressione ingiustificata e indifferenziata di altri diritti costituzionalmente garantiti, come quelli di cui agli artt. 24 e 3 Cost.

La particolare tutela prevista dall'art. 68, comma 1 Cost. deroga ai principi summenzionati al fine di salvaguardare l'indipendenza del Parlamento in sé e nella persona dei singoli membri, in vista dell'esigenza di tutelare gli stessi rispetto a procedimenti oggettivamente persecutori. Ne deriva che, come afferma la Corte, «la linea di

confine fra la tutela dell'autonomia e della libertà delle Camere e, a tal fine, della libertà di espressione dei loro membri, da un lato, e la tutela dei diritti e degli interessi, costituzionalmente protetti, suscettibili di essere lesi dall'espressione di opinioni, dall'altro lato, è fissata dalla Costituzione attraverso la delimitazione funzionale dell'ambito della prerogativa. Senza questa delimitazione, l'applicazione della prerogativa la trasformerebbe in un privilegio personale» (v. C. cost. sent. n. 10/2000; C. cost. sent. n. 375/1997).

Da ciò consegue che il Giudice delle leggi ha ritenuto coperti da immunità quelle attività poste in essere dai membri delle Camere «strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo» (v. C. cost. sent. n. 11/2000), escludendo sia l'applicabilità del criterio di mera localizzazione dell'attività compiuta dal parlamentare, non rientrando nell'art. 68, comma 1 Cost. gli atti non funzionalmente collegati all'attività parlamentare anche se compiuti all'interno del Parlamento, sia quello di semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o dal senatore in sede parlamentare.

In applicazione di tali principi, la Corte ha, quindi, escluso dalla garanzia dell'insindacabilità la mera attività politica del parlamentare, svolta al di fuori della sede sua propria, ritenendo, al contrario, che, ai fini della sussistenza del nesso con le funzioni parlamentari sia necessario l'accertamento di una effettiva e sostanziale corrispondenza di significati «tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari tipiche svolte in Parlamento e le opinioni già espresse nell'ambito di queste ultime». Nel senso che la manifestazione del pensiero, avvenuta fuori dalla sede appropriata, deve essere riprodotiva di un precedente atto parlamentare tipico (cfr. C. cost. 21 marzo 2002, n. 79; C. cost. sent. n. 289 e 76 del 2001).

A parere di questo Tribunale, l'intervento del legislatore ordinario con la legge 140/2003, volto a dare attuazione all'art. 68 Cost., non ha ampliato i confini delineati dalle sentenze della Corte. L'art. 3, comma 1 ha, infatti, recepito gli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale, ricomprendendo nell'ambito delle garanzie previste da tale articolo gli atti parlamentari c.d. tipici, e cioè la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, interpellanze e interrogazioni, gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, nonché qualsiasi espressione di voto comunque formulata e ogni altro atto parlamentare. D'altro canto, nella seconda parte del comma 1, il legislatore si riferisce ad «ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento». Sebbene i primi commenti alla norma in questione abbiano sottolineato che il richiamo espresso alla «funzione di parlamentare», piuttosto che alla «funzione parlamentare», legittimerebbe una estensione interpretativa a tutti quegli atti soggettivamente riconducibili allo *status* di parlamentare, ricomprendendovi indistintamente ogni attività politica da questo compiuta, il Tribunale ritiene che la previsione esplicita di una connessione tra l'attività extraparlamentare e lo svolgimento delle funzioni istituzionali esercitate dai membri del Parlamento, in realtà richiami i criteri delineati dalla Corte costituzionale nell'orientamento sopra illustrato. Infatti, una diversa ed estensiva interpretazione dell'art. 3, comma 1, legge n. 140/2003 ricondurrebbe indiscriminatamente nell'alveo dell'insindacabilità qualsiasi attività politica posta in essere al di fuori del Parlamento, determinando una inammissibile compressione di principi e diritti costituzionalmente garantiti, primo fra tutti l'art. 3, comma 1 Cost., nonché, tra gli altri, gli artt. 112 Cost., l'art. 24, comma 1 Cost., con riferimento al diritto all'onore e alla reputazione anch'essi tutelati dalla Costituzione, oltre che, ovviamente, porsi in aperto contrasto con l'art. 68 Cost.

Si ritiene, pertanto, che l'art. 3, comma 1 della legge citata debba essere interpretato alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, unica interpretazione che risparmierebbe la norma in esame da un necessario vaglio costituzionale.

Quanto alla proponibilità del ricorso in esame, preme sottolineare che l'art. 3 comma 8 della legge suddetta prevede che nel caso in cui la Camera si pronunci in senso favorevole all'applicazione dell'art. 68, comma 1 Cost. a seguito della eccezione sollevata dalle parti non accolta dal giudice, *ex art. 3, comma 4*, o qualora sia lo stesso parlamentare a chiedere direttamente alla Camera di appartenenza di pronunciarsi, *ex art. 3, comma 7*, il giudice debba adottare i provvedimenti necessari alla conclusione del provvedimento.

Il Tribunale ritiene che tale disposizione normativa, pur non prevedendolo esplicitamente, non possa avere escluso la facoltà del giudice ordinario di sollevare conflitto di attribuzione. Alla luce dei principi generali che reggono un ordinamento democratico recepito dalla Carta costituzionale e, quanto ai profili che qui rilevano, dall'art. 134 Cost., è imprescindibile prevedere un meccanismo che attivi il controllo da parte della Corte costituzionale, quale unico organo cui spetta il sindacato sul concreto esercizio del potere spettante alle Camere, affinché la stessa verifichi che tale potere venga esercitato legittimamente, ovvero non abbia esorbitato dalla rispettiva sfera di attribuzione. In tal senso, come dalla Corte affermato, rientra nella sua competenza verificare l'eventuale sussistenza di vizi del procedimento, ovvero «l'omessa o erronea valutazione delle condizioni e dei presupposti

richiesti dall'art. 68, comma 1 Cost.» accertando se, in concreto, l'espressione dell'opinione in questione possa o meno ricondursi a quell'esercizio delle funzioni parlamentari, il cui ambito, trattandosi di norma costituzionale, spetta alla Corte definire» (cfr. C. cost. sent. n. 11/2000).

Alla luce delle considerazioni suesposte, il Tribunale ritiene necessario che la Corte costituzionale si pronunci affinché valuti se, nel caso di specie, l'Assemblea del Senato, approvando la proposta della Giunta delle lezioni e delle immunità, parlamentari in data 15 ottobre 2003, abbia esorbitato dalla sfera di attribuzioni ad essa spettanti menomando la sfera del potere giudiziario, ritenendo coperta dalla garanzia di insindacabilità prevista dall'art. 68, comma 1 Cost. le dichiarazioni rese dal senatore Dell'Utri contenute negli articoli per cui il presente procedimento.

Il senatore Dell'Utri ha, infatti, reso una serie di dichiarazioni nell'ambito di interviste giornalistiche, segnatamente quelle pubblicate negli articoli comparsi su «Il Giornale» e sul «Corriere della Sera» entrambi del 5 marzo 2002, che non risultano funzionalmente collegate con un precedente atto parlamentare c.d. tipico, non emergendo dagli atti alcun documento da cui si evinca che il medesimo abbia compiuto in un momento antecedente a tali dichiarazioni una attività parlamentare tipica sostanzialmente corrispondente.

Neppure dalla relazione della Giunta e dalla deliberazione della Assemblea si desume che tali dichiarazioni siano state rese nel contesto di iniziative parlamentari tipiche e tantomeno siano ricollegabili all'esercizio di funzioni parlamentari, non essendo stato individuato l'atto parlamentare adottato dal senatore Dell'Utri che tali dichiarazioni avrebbero riprodotto. Si tratta, al contrario, di opinioni genericamente ricollegabili alla attività politica in senso lato e, come tali, non possono essere sottratte al sindacato del giudice ordinario. Come infatti afferma la Corte costituzionale: «l'immunità non vale per tutte quelle opinioni che il parlamentare manifesta nel più esteso ambito della politica» (C. cost. sent. n. 11/2000).

Non solo, ma si ritiene che il Senato della Repubblica abbia menomato la sfera di attribuzioni del giudice ordinario, anche laddove nella relazione della Giunta approvata dal Senato con la delibera in esame, ha ritenuto che le affermazioni dell'attuale imputato e per cui è processo siano «espressione di critica e denuncia politica e, pertanto, siano sicuramente connesse alla funzione del parlamentare», compiendo, in tal modo, una valutazione che è quella propria del giudice ordinario «al quale spetta pronunciarsi in concreto sul rapporto fra diritto di libera manifestazione del pensiero, in particolare in campo politico, e diritto all'onore e alla reputazione del soggetto che si ritenga leso dall'opinione espressa» (cfr. C. cost. sent. 10/2000).

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 37, legge 11 marzo 1953, n. 87 e art. 26 della deliberazione Corte cost. 16 marzo 1956;*

*Solleva conflitto di attribuzione in ordine al corretto uso del potere di decidere sulla sussistenza dei presupposti di applicabilità dell'art. 68, comma 1, Cost., in relazione al procedimento penale n. 10027/03 R.G. trib., instaurato contro il senatore Marcello Dell'Utri per il reato di diffamazione a mezzo stampa ai danni del giudice presso la Corte di cassazione dott. Pierluigi Onorato, e conseguentemente voglia annullare la deliberazione adottata dalla Camera del Senato della Repubblica in data 15 ottobre 2003;*

*Ordina che, a cura della cancelleria, il presente ricorso sia notificato ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché all'imputato contumace;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il procedimento sino alla risoluzione del conflitto sollevato;*

*Si dà atto che il presente ricorso viene letto alla presenza del pubblico ministero, del difensore dell'imputato e del difensore della parte civile.*

Milano, addì 16 dicembre 2003

*Il giudice: BRUSA*

## N. 2

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 15 gennaio 2005*  
(del Tribunale di Bergamo)

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile promosso dall'avv. Giuseppe Lucibello per il risarcimento dei danni subiti a seguito delle dichiarazioni rese dall'on. Vittorio Sgarbi nel corso di trasmissioni televisive - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Bergamo, prima sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentari.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 13 novembre 2003.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Propone il seguente ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla delibera adottata dall'Assemblea in data 13 novembre 2003, che ha dichiarato non sindacabili, a norma dell'art. 68, primo comma della Costituzione, le opinioni espresse dal convenuto on. Sgarbi, che costituiscono oggetto del procedimento civile in epigrafe.

Letti gli atti e documenti di causa, si osserva quanto segue:

Con atto di citazione notificato il 2 marzo 2001, l'avv. Giuseppe Lucibello ha evocato in giudizio l'on. Vittorio Sgarbi (unitamente a Giorgio Gori ed alla S.p.A. R.T.I.) avanti il Tribunale di Bergamo, domandando l'accertamento del contenuto diffamatorio di una serie di puntate del programma «Sgarbi quotidiani», trasmesso da Canale 5 per conto di R.T.I. S.p.A., con la conseguente condanna dei convenuti, in via solidale o concorrente fra loro, al pagamento dell'importo di lire 1.316.627.000 od altra diversa somma, a titolo di pregiudizi morali, patrimoniali, danno biologico ed esistenziale, nonché di lire 300.000.000, od altra diversa somma, a titolo di riparazione pecuniaria, oltre alla pubblicazione della sentenza.

Ritualmente costituitisi i convenuti, attualmente il procedimento si trova in fase istruttoria.

Con missiva del 15 novembre 2003, la Presidenza della Camera dei deputati ha fatto pervenire a questo Tribunale copia della relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere, nonché del resoconto stenografico della seduta del 13 novembre 2003, nel corso del quale l'Assemblea ha deliberato nel senso che i fatti per i quali è in corso il procedimento civile nei confronti del deputato Sgarbi concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Premesso quanto sopra, si rileva in primo luogo che all'anzidetta deliberazione della Camera dei deputati, con cui si riconosce l'operatività nel caso di specie dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, consegue, com'è noto, l'effetto inibitorio della prosecuzione del presente giudizio.

Il tribunale ha, tuttavia, facoltà di promuovere un controllo circa la correttezza dell'esercizio del potere conferito alla Camera dei deputati dall'art. 68, primo comma Cost., mediante lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione, a norma dell'art. 37, legge 11 marzo 1953, n. 87 (vedansi, per tutte, Corte cost. sentt. n. 129/1996 e n. 364/2001).

A tale proposito la Corte costituzionale ha, in più occasioni, avuto modo di chiarire, nell'ambito del giudizio in tema di conflitto fra poteri, vertente su una delibera parlamentare affermativa dell'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma della Costituzione «... La Corte non è giudice dell'impugnazione ...» (sentenze n. 443 del 1993, n. 265 del 1997, n. 375 del 1997), giacché il vaglio che la stessa è chiamata a compiere concerne il controllo sulla «... non arbitrarietà della delibera parlamentare ...» (sentenza n. 1150 del 1988) e, pertanto, si svolge come verifica esterna ...» (sentenza n. 443 del 1993), nel senso che la Corte non può rivalutare la ponderazione compiuta dalle Camere, ma soltanto accertare se vi sia stato un uso distorto, arbitrario, del potere parlamentare, tale da vulnerare le attribuzioni degli organi della giurisdizione o da interferire sul loro esercizio.

Per usare ancora una volta le parole della Corte «È pacifico che la funzione della Corte costituzionale in ordine all'art. 68, primo comma Cost., sia quella di accertare — come giudice dei conflitti — se dall'esercizio illegittimo da parte di uno dei poteri confliggenti risulti lesa o menomata una competenza costituzionalmente spettante all'altro; e cioè, in particolare, se l'esercizio della potestà spettante alla camera di appartenenza in base

all'art. 68, primo comma, abbia determinato, per vizi del procedimento o in ragione dell'insussistenza o dell'arbitrarietà della valutazione dei presupposti richiesti per esercitare tale potere, la lamentata, illegittima interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria» (sentenza n. 289 del 1998; sentenza n. 11 del 2000). Detto accertamento è volto a «verificare, in base a specifici criteri, più complessi rispetto a quelli della mera "localizzazione" dell'atto, l'esistenza di un "nesso funzionale" stretto tra espressione di "opinioni" e di "voti" ed "esercizio" delle funzioni parlamentari» (sentenza n. 11 del 2000). Il nesso funzionale deve cioè qualificarsi non «come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare» (sentenza n. 10 del 2000).

Per quanto poi riguarda, in particolare, il c.d. nesso funzionale, la Corte ha altresì precisato che «segna appunto il discrimine fra le varie manifestazioni dell'attività politica di deputati e senatori e le opinioni che godono della particolare garanzia introdotta dall'art. 68, primo comma Cost.; con la conseguenza che non è possibile ricondurre nella sfera della funzione parlamentare l'intera attività politica dei membri delle Camere, perché tale interpretazione allargata finirebbe per vanificare il requisito stesso del nesso funzionale, trasformando la prerogativa in un privilegio personale» (sentenza n. 329 del 1999; sentenza n. 289 del 1998).

Trattasi di un principio del tutto pacifico, che anche la suprema Corte ha ribadito, sostenendo che la prerogativa di insindacabilità sancita dall'art. 68, primo comma Cost. è operante a condizione che l'attività extraparlamentare si configuri come strettamente connessa all'espletamento delle funzioni tipiche e delle finalità proprie del mandato parlamentare (Cass., sez. III, 7 giugno 1999 n. 5573).

Orbene, nell'ipotesi di specie, non è dato ravvisare, a parere di questo giudice, alcun collegamento funzionale tra le espressioni ipotizzate come diffamatorie del deputato Sgarbi e la sua attività parlamentare; non è, invero, riscontrabile alcuna connessione con atti tipici della funzione parlamentare, né risulta possibile individuare nel suo comportamento, portato alla cognizione del tribunale, un qualche intento divulgativo di una scelta o di un'attività politico-parlamentare (quale ad es. una proposta di legge, un'interrogazione o un'interpellanza, ecc.).

A tale convincimento era, del resto, pervenuta la stessa Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera dei deputati, la cui proposta (di dichiarare che i fatti per i quali è in corso il procedimento nei confronti dell'on. Sgarbi non concernono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni di membro del Parlamento) è stata così motivata: «... la Giunta ha anche esaminato due richieste d'insindacabilità del deputato Sgarbi relative a fatti per i quali sono in corso due procedimenti penali pendenti innanzi alla Corte d'appello di Milano ... La Giunta ha concordato pienamente con gli argomenti contenuti nelle pronunce di condanna di primo grado, considerandoli ineccepibili. Essi lo sono in punto di giustizia sostanziale, dal momento che chiunque si sarebbe sentito offeso dalle frasi dell'onorevole Sgarbi che recavano addebiti falsi. Ed è del tutto capzioso affermare apoditticamente che "un parlamentare può dire queste cose, perché rientra nelle sue funzioni". Sostenerlo significa avere una ben misera concezione del mandato parlamentare. Ma lo sono anche in punto di diritto formale: sono infatti conformi alla giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui "in tema di diritto di critica ciò che determina l'abuso del diritto è la gratuità delle espressioni non pertinenti ai temi apparentemente in discussione; è l'uso dell'*argumentum ad hominem*, inteso a screditare l'avversario politico mediante l'evocazione di una sua pretesa indegnità o inadeguatezza personale, piuttosto che a criticarne i programmi e le azioni", ... ma sono anche conformi alla giurisprudenza assolutamente costante della Corte costituzionale dal 1998 in poi, che esige per la configurazione della scriminante di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione un sicuro aggancio delle affermazioni rese *extra moenia* ai contenuti dell'attività parlamentare svolta mediante atti tipici».

Senonché l'Assemblea, dopo che il relatore aveva ribadito il punto di vista della Giunta («Si tratta di affermazioni assolutamente diffamatorie rese dall'onorevole Sgarbi nei confronti dell'avv. Lucibello e che nulla hanno a che vedere con l'attività parlamentare dell'onorevole Sgarbi»), e con l'unica dichiarazione di voto dello stesso on. Sgarbi, ha disatteso la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere (cfr. resoconto stenografico della seduta del 13 novembre 2003), deliberando nel senso che i fatti per i quali è in corso il procedimento nei confronti del deputato Sgarbi concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni.

Ad avviso di questo giudice la deliberazione adottata dalla Camera (fra l'altro, priva di motivazione si appalesa del tutto arbitraria giacché, nel caso in parola, difetta *ictu oculi* il necessario collegamento tra il comportamento per il quale il deputato Sgarbi è stato citato dinanzi a questo Tribunale e l'esercizio della funzione parlamentare).

Va, in particolare, evidenziato come la Camera, respingendo la proposta argomentata della Giunta, abbia del tutto omesso di considerare che:

1) nella funzione parlamentare non si può ricondurre l'intera attività politica svolta dal deputato o dal senatore: tale interpretazione finirebbe, invero, per vanificare il nesso funzionale posto dall'art. 68, primo comma,

e comporterebbe il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale (vedansi sentenze n. 329 del 1999 e n. 11 del 2000 già sopra citate). Nella vicenda in esame, le opinioni espresse dal deputato Sgarbi nei riguardi dell'avv. Lucibello appaiono — secondo la prospettazione dell'attore e fatta salva, evidentemente, qualunque valutazione di merito — del tutto prive di alcuna riferibilità alle funzioni parlamentari, trattandosi non già di espressioni divulgative di una scelta o di un'attività politico-parlamentare, bensì di meri apprezzamenti personali espressi, alla stregua di un qualunque privato cittadino, con riguardo ai protagonisti di una specifica vicenda giudiziaria;

2) la palese carenza del presupposto di applicabilità della prerogativa di insindacabilità emerge, in ogni caso e con tutta evidenza, dalla seguente considerazione: anche a voler ammettere che l'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma della Costituzione si estenda all'attività svolta al di fuori delle Camere (per le opinioni espresse in comizi, interviste, ecc.), sicuramente non poteva ravvisarsi nella partecipazione del deputato Sgarbi alla trasmissione diffusa dalla rete televisiva privata «Canale 5» un'attività riconducibile all'esercizio delle sue funzioni di membro del Parlamento, atteso che — come si evince dal complesso della documentazione prodotta dalle parti — l'on. Sgarbi è intervenuto nella suddetta trasmissione nella veste di conduttore di un programma televisivo, denominato «Sgarbi quotidiani», nel corso del quale, com'è noto, egli aveva l'obbligo (alla luce di uno specifico contratto stipulato con le Reti Televisive Italiane S.p.A., cui fa capo «Canale 5» di commentare ed esprimere le proprie opinioni su argomenti d'attualità e su quanto riportato dalla stampa in generale. Orbene, poiché per tali prestazioni era, altresì, contrattualmente prevista una determinata retribuzione, non è seriamente revocabile in dubbio che l'on. Sgarbi abbia preso parte alle varie puntate del programma «Sgarbi quotidiani» nella sua qualità di privato cittadino, non essendo ovviamente ammissibile che un membro del Parlamento percepisca *aliunde* ricompense o retribuzioni come corrispettivo per atti inerenti lo svolgimento del proprio mandato (artt. 67 e 69 della Costituzione).

La delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 13 novembre 2003 appare, pertanto, lesiva delle attribuzioni di questo organo giurisdizionale, in quanto il potere conferito al Parlamento dall'art. 68 Cost. — secondo l'interpretazione della Corte costituzionale — è stato esercitato in modo arbitrario.

Va, pertanto, sollevato conflitto di attribuzione a norma dell'art. 37, legge 11 marzo 1953, n. 87, vertendosi in materia di correttezza dell'esercizio del potere conferito alla Camera dei deputati dall'art. 68, primo comma, Cost. con riferimento alla lesione di attribuzioni giurisdizionali costituzionalmente previste e garantite (artt. 102 e seguenti della Costituzione).

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 37, legge 11 marzo 1953, n. 87 e 26 decr. C.C. 16 marzo 1956.*

*Solleva conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati, richiedendo che la Corte costituzionale:*

1) *dichiari che non spetta alla Camera dei deputati stabilire l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi, secondo quanto deliberato dalla stessa Camera dei deputati in data 13 novembre 2003.*

2) *annulli conseguentemente la predetta deliberazione adottata dalla Camera dei deputati (atti Camera, doc. IV-quater n. 35).*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Bergamo, addì 27 novembre 2003

*Il giudice unico: MOCCI*

## N. 3

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 25 gennaio 2005*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Regione Sardegna - Autorizzazione con ordinanza del Presidente della Giunta regionale all'uscita di suini da due aziende agricole con sede in Boddita, ricadenti in zona di protezione da peste suina africana, ai soli fini del loro trasporto diretto in un impianto di macellazione - Ricorso dello Stato - Denunciata violazione dei principi stabiliti dalla normativa statale (d.lgs. n. 54 del 2004, art. 10, comma 3, lett. f), di recepimento di normativa comunitaria (Direttiva 60/2002/CE) che vietano la movimentazione dei suini nelle aree di protezione e consentono la deroga nelle più vaste aree di sorveglianza alla Commissione europea su richiesta del Ministro della salute. Istanza di sospensione.**

- Ordinanza del Presidente della Giunta della Regione Sardegna dell'11 novembre 2004, n. 3.
- Costituzione, artt. 117 e 118; Statuto della Regione Sardegna, artt. 4 e 6.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici ha legale domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la contro Regione autonoma Sardegna, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, domiciliato per la carica in Cagliari, in relazione e per l'annullamento previa sospensione dell'ordinanza contingibile ed urgente adottata in data 11 novembre 2004, n. 3 dal presidente della Giunta regionale Sardegna.

## F A T T O

Con ordinanza contingibile ed urgente, adottata in data 11 novembre 2004 ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, il presidente della Giunta regionale della Sardegna, ha autorizzato, in via eccezionale, l'uscita dei suini da due aziende agricole con sede in Boddita, ricadenti in zona di protezione da peste suina africana, ai soli fini del loro trasporto diretto in un impianto di macellazione, da individuarsi con successivo provvedimento del competente Assessorato, per la immediata macellazione degli stessi, con adozione di tutte le precauzioni tese ad impedire la diffusione del suddetto agente epidemiologico e previo un programma di controlli sierologici da effettuarsi nelle 48 ore precedenti la partenza.

Il provvedimento segue al rigetto della richiesta della regione avanzata al Ministero della salute con nota 5 novembre 2004, (doc. 1) diretta ad adottare una deroga ai sensi del d.lgs n. 54 del 20 luglio 2004 (art. 11, comma 2 e 10, comma 3, lettera f), stante l'addotta insostenibilità della situazione ambientale dell'azienda (terza realtà produttiva della Sardegna), pur in considerazione del fatto che essa ricade in zona di sorveglianza e protezione.

L'ordinanza presidenziale *de qua* è stata trasmessa, per conoscenza al Ministero della salute con nota protocollo n. 43324/8 del 25 novembre 2004 (doc. 2). Tanto premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, intende con il presente ricorso sollevare innanzi a codesta ecc.ma Corte costituzionale conflitto di attribuzione, ai sensi dell'art. 39 legge 11 marzo 1953, n. 87, nei confronti della Regione autonoma Sardegna, e ciò per le seguenti motivazioni.

## D I R I T T O

Ad avviso del ricorrente, il provvedimento in questione eccede la competenza della Regione Sardegna in materia di sanità veterinaria, sia ai sensi degli articoli 4 e 6 dello, statuto speciale, approvato con legge Cost. 26 febbraio 1948, n. 3, sia ai sensi degli art. 117 e 118 Cost. violando i principi stabiliti dalle leggi dello Stato e gli obblighi discendenti dalla direttiva 60/2002/CE.

In primo luogo, infatti, il potere di chiedere alla Commissione europea la deroga di cui all'art. 10, comma 3, lett. f). del d.lgs n. 54 del 2004 (di recepimento della suddetta direttiva CE) compete al Ministero della salute, *ex* art. 11, comma 2, del medesimo decreto. In secondo luogo, comunque la deroga in questione non è applicabile alle aziende che ricadano nelle zone di protezione, ma solo a quelle site nelle più ampie zone di sorveglianza. Tale estensione contrasterebbe infatti con la *ratio* della distinzione tra i tipi di zone che è quella di bloccare la movimentazione secondo tempi e modalità diversi a seconda dell'ubicazione dell'allevamento e considerato oltretutto che per le zone di protezione è prevista specificatamente la deroga di cui all'art. 10, comma 6 del decreto medesimo.

Ne vale il richiamo alle difficoltà oggettive di mantenere un numero elevato di animali nell'azienda, stante il blocco della movimentazione al macello, atteso che l'art. 10, comma 6, in deroga al divieto di uscita dei suini dall'azienda nei quaranta giorni successivi al completamento delle misure preliminari di pulizia, disinfezione e disinfestazione delle aziende infette, riduce in particolari casi il termine a trenta giorni come per le zone di sorveglianza: nei casi di specie non risulta invece che nelle aziende siano stati effettuati dei programmi intensivi di prelievi di campioni e di esami che abbiano permesso di escludere la presenza della peste suina africana.

Ne consegue che non solo è inapplicabile per le aziende ricadenti in zona di protezione la deroga di cui all'art. 11, comma 2, ma in ogni caso dovrebbero trascorrere sempre trenta giorni prima che sia ammissibile la movimentazione dei suini verso gli impianti di macellazione.

In terzo luogo, infine, il provvedimento in questione viola le disposizioni previste dalla direttiva 2002/60/CE che subordinano l'uscita dei suini alla previa richiesta dell'autorizzazione alla Commissione europea (art. 11, comma 2) e prescrivono l'obbligo di una bollatura speciale (c.d. bollo a croce) (art. 10, comma 3, lettera f), n. 4).

### *Istanza di sospensione*

Il Dipartimento della prevenzione e della comunicazione - D.CL Sanità Veterinaria Ambientale, del Ministero della salute, con nota 9 dicembre 2004, n. 38476, (doc. 3) ha denunciato i gravissimi rischi che la iniziativa regionale determina per la salvaguardia della tutela della salute ambientale e del commercio e per la pubblica salute e incolumità, anche in considerazione del fatto che la Sardegna può esportare, *ex* art. 4 della decisione 2003/514/CE, prodotti di carne suina su tutto il territorio comunitario e del fatto che solo nel corso dell'anno 2004 sono stati denunciati alla Commissione europea ben 229 focolai di peste suina africana e sono stati abbattuti più di 15.000 capi.

Il comportamento regionale è ancor più grave, per violazione del principio di leale collaborazione, atteso che di tale provvedimento non è stata fatta da parte del Servizio veterinario della regione alcuna menzione agli ispettori dell'organismo FVO della Commissione europea che stavano svolgendo dal 15 al 19 novembre 2004 nella Regione Sardegna l'ispezione per la verifica della conformità alle disposizioni della direttiva 2002/60/CE dell'attività di controllo ed eradicazione della PSA sul territorio regionale.

Il ricorrente Presidente del Consiglio ministri, pertanto, stante la situazione di grave ed imminente pericolo per la salute pubblica qui sopra evidenziate, ed attesa altresì la consistenza del *fumus boni iuris* del sollevato conflitto, non può non chiedere che la ecc.ma Corte voglia disporre, nelle more della decisione del ricorso, la sospensione in via cautelare dell'ordinanza come sopra determinato.

### *P. Q. M.*

*Tutto ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri, ut supra rappresentato e difeso, chiede che in accoglimento del presente ricorso, venga annullata, previa sua sospensione, l'ordinanza contigibile ed urgente del Presidente della Regione autonoma Sardegna dell'11 novembre 2004, n. 3, previa occorrendo declaratoria che non spetta alla Regione, anche per gli obblighi discendenti dalla sopra richiamata normativa comunitaria, il potere di deroga esercitato con tale ordinanza.*

*Si depositano unitamente al presente ricorso i seguenti documenti:*

- 1) Nota Assessorato regionale igiene e società n. 40106/8 del 5 novembre 2004;
- 2) Nota Assessorato regionale igiene e sanità n. 42324/8 del 25 novembre 2004, con allegata copia dell'ordinanza presidenziale n. 3 dell'11 novembre 2004 (atto denunciato).
- 3) Nota Ministero della salute - Dipartimento prevenzione e comunicazione - D.G. Sanità veterinaria e ambientale protocollo n. 38476 del 9 dicembre 2004.

*Si depositano altresì estratto conforme al p.v. della seduta del C.d.m. 16 dicembre 2004, in cui è stata assunta la determinazione di sollevare il presente conflitto.*

Roma, addì 27 dicembre 2004

AVVOCATO DELLO STATO: Paolo COSENTINO

## N. 4

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 25 gennaio 2005*  
(della Corte d'appello di Palermo)

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico dell'on. Vittorio Sgarbi per le dichiarazioni da questi rese in danno di Manlio Mele, sindaco del Comune di Terrasini - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte di appello di Palermo, prima sezione penale - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentari.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 4 febbraio 2004.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

## LA CORTE D'APPELLO

La Corte d'appello di Palermo letti gli atti del procedimento in epigrafe a carico di Sgarbi Vittorio, imputato del delitto di diffamazione commesso in danno di Mele Manlio; sentite le parti sulle determinazioni da assumere in esito alla deliberazione della Camera dei deputati in data 4 febbraio 2004, con la quale è stato statuito che i fatti per i quali è in corso il procedimento concernono opinioni espresse da un membro del parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione; ritenuto che le questioni di nullità con gli atti appello potranno essere esaminate, in prosieguo, congiuntamente al merito;

*Premesso in fatto*

Vittorio Sgarbi è stato tratto a giudizio dinanzi al Tribunale di Palermo, in composizione monocratica, quale imputato del reato previsto e punito dagli articoli 595 c.p. e 30 comma 4 e 5 della legge n. 223/1990, per avere offeso, nel corso del programma televisivo «Sgarbi quotidiani» trasmesso da Canale 5 in data 12 marzo 1997, la reputazione di Manlio Mele, Sindaco del Comune di Terrasini, «affermando ... «Terrasini luogo bello e dimenticato e dimenticato anche da noi dopo che ne avevamo parlato tanto, per quella tragedia che toccò la vita e anche gli affetti del maresciallo Lombardo. Rimangono la moglie e i figli, a Terrasini, dopo che, inspiegabilmente, ma per una ragione che è l'opposto di quello che si è voluto insinuare, cioè non per sentirsi asservito alla mafia e scoperto, ma perché sputtanato pubblicamente, umiliato, offeso, in una trasmissione televisiva dall'ex Sindaco di Palermo Orlando, spalleggiato poi dal piccolo Sindaco, non so se ancora esistente e reggente o cacciato, di Terrasini, c'è stato un *referendum*, non ho capito poi perché, se non perché la mafia c'è e sappiamo da che parte sta, non si è stabilito di cacciare quel Sindaco, il quale in società con Leoluca Orlando, infamò il maresciallo Lombardo e disse: quello è amico della mafia e quello si uccise, quello si è ucciso, è stato ucciso in diretta...», affermando, cioè, l'esistenza di collegamenti fra Mele Manlio e la mafia, nonché di un nesso di causalità fra le condotte poste in essere dal detto Mele e la morte del m.llo Lombardo. Querela presentata il 9 giugno 1997».

All'esito del giudizio, con sentenza del 7 ottobre 2002 il tribunale ha dichiarato Vittorio Sgarbi colpevole del reato di diffamazione ascrittogli, limitatamente alle affermazioni relative al referendum vinto da Manlio Mele, riportate nel capo di imputazione (qui, per comodità espositiva, evidenziate in grassetto).

Per l'effetto, esclusa l'ipotesi di cui all'art. 30, della legge n. 223/1990, lo ha condannato alla pena di euro 500,00 di multa, oltre che al pagamento delle spese processuali, nonché alla rifusione delle spese ed al risarcimento del danno in favore dello stesso Mele, costituito parte civile, con rinvio, per la liquidazione, al giudice civile competente.

Nella motivazione della sentenza, il tribunale ha escluso, in via preliminare, che operasse, con riguardo alle affermazioni riprodotte in rubrica, la garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68 Cost., reputando che nessun elemento sarebbe stato «... fornito per ritenere sussistente un qualche specifico collegamento tra le dichiarazioni per cui è processo e dibattiti, interrogazioni, interpellanze o lavori parlamentari in cui lo Sgarbi» avesse «rivestito un qualsiasi ruolo di attiva partecipazione».

Quel giudice, quindi, ha enucleato i due momenti essenziali del monologo incriminato, e cioè:

l'accusa, mossa al Mele, di avere goduto dell'appoggio della (mafia di Terrasini — cittadina della quale egli era sindaco — in occasione del referendum elettorale che, ai sensi della normativa all'epoca vigente nella regione siciliana, lo aveva visto contrapposto al consiglio comunale in conseguenza del voto di sfiducia espresso da quell'organo nei suoi confronti (... c'è stato un referendum non ho capito poi perché, se non perché la mafia c'è e sappiamo da che parte sta, non si è stabilito di cacciare quel sindaco ...);

il giudizio di responsabilità morale per il suicidio, avvenuto il (4 marzo 1995, del maresciallo Antonino Lombardo, già comandante dei Carabinieri della Stazione di Terrasini, espresso dallo Sgarbi nel commentare i contenuti di un dibattito svoltosi nell'ambito di altra trasmissione televisiva, intitolata «Tempo Reale», andata in onda il 23 febbraio 1995 su una delle reti RAI, con la partecipazione di Leoluca Orlando, sindaco di Palermo, e dello stesso Mele (Orlando aveva denunciato collusioni tra mafia ed istituzioni aveva fatto riferimento «al comportamento equivoco» «di qualche esponente dell'Arma dei Carabinieri», Mele era intervenuto nella discussione affermando di essere certo di interpretarne il pensiero con l'escludere dai rilievi mossi dal precedente interlocutore l'Arma dei Carabinieri «attualmente presente a Terrasini» così, di fatto, finendo gettare un'ombra sulla pregressa reggenza del Maresciallo Lombardo).

Il tribunale ha ritenuto che l'accostamento logico operato dallo Sgarbi tra le accuse rivolte da Orlando e da Mele al Lombardo ed il suicidio di quest'ultimo non potesse considerarsi frutto di arbitraria e malevola fantasia, ma — avendo trovato una parziale conferma in elementi acquisiti sia nell'ambito della istruttoria dibattimentale che nell'ambito di altri procedimenti penali nei confronti del Mele e dell'Orlando — costituisse, ad onta della asprezza dei toni, legittimo esercizio del diritto di critica.

Ha rilevato, per contro, che le affermazioni dell'imputato circa le ragioni del successo riportato dal Mele nel referendum scaturito dal voto di sfiducia del consiglio comunale secondo la legge elettorale all'epoca vigente nella regione Sicilia, non si erano dimostrate ancorate «ad una qualsivoglia ricostruzione critica di avvenimenti storicamente accaduti». L'aver, in altri termini, comunque collegato un uomo pubblico alla mafia, lasciando intendere che la sua legittimazione elettorale fosse stata minata da interessi mafiosi sottostanti il consenso popolare ricevuto, in difetto di «riferimenti certi o plausibili» doveva considerarsi non già esercizio del diritto di critica, ma mera contumelia e dilleggio personale.

Avverso detta sentenza hanno proposto rituali appelli i difensori dell'imputato, avv. Pierluigi Varischi ed avv. Giampaolo Cicconi.

Entrambi hanno censurato, innanzitutto, l'errore nel quale sarebbe incorso il primo giudice nell'escludere qualsiasi nesso tra il monologo di Vittorio Sgarbi, anche nella parte concernente il *referendum* che aveva visto vittorioso Manlio Mele, e l'esercizio delle sue funzioni di deputato; errore frutto della premessa, disattesa sia dalla giurisprudenza di legittimità e da quella costituzionale, sia dallo stesso legislatore con la legge n. 140/2003 (menzionata nei motivi nuovi a firma dell'avv. Pierluigi Varischi) che la esternazione di un parlamentare potesse considerarsi non sindacabile soltanto se materializzata in atti tipici, per di più da lui stesso posti in essere.

Ad avviso dei difensori appellanti, invero, l'intervento televisivo dell'on. Sgarbi sarebbe stato un segmento della moltitudine di reazioni critiche e politiche successive all'intervento di Orlando e dello stesso Mele alla trasmissione «Tempo Reale», sviluppate non solo sulle colonne dei quotidiani, ma anche attraverso interrogazioni ed interpellanze parlamentari che avevano trasportato il dibattito anche all'interno dell'Assemblea legislativa e che avevano riguardato anche la condotta del Mele come sindaco, tacciato di avere suscitato allarmi con denunce non verificate di intimidazioni alla sua persona, di non essere stato alieno da favoritismi e scelte poco trasparenti.

#### *Osserva in diritto*

A giudizio della corte, con la deliberazione assunta, la Camera dei deputati ha esercitato illegittimamente il proprio potere perché ha arbitrariamente affermato la sussistenza di un collegamento funzionale tra le espressioni già ritenute diffamatorie dal Tribunale di Palermo e l'attività parlamentare dell'on.le Sgarbi.

Tanto è dato affermare in relazione al fatto che l'articolo 3, ottavo comma, della legge 20 giugno 2003, n. 140, non esclude l'ipotesi del conflitto di attribuzione. Una diversa interpretazione, infatti, comporterebbe, d'altra

parte, la necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale dello stesso comma ottavo in relazione agli articoli 3, 24, 102 della Costituzione, laddove è ricorrente nella giurisprudenza costituzionale che il giudice è tenuto ad optare per l'interpretazione conforme ai criteri ed ai principi costituzionali.

Orbene, le frasi pronunciate dall'on. le Sgarbi, alla stregua di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo 3, primo comma, della legge 20 giugno 2003. n. 140 (*cfr.* la recentissima Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 16 aprile 2004) a mente del quale «l'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso», oltre che in relazione ad atti parlamentari tipici, «per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento», non appaiono in alcun modo collegate all'esercizio della funzione parlamentare.

Giova, infatti, ricordare che la prerogativa costituzionale tutela unicamente l'indipendente svolgimento delle attività proprie del parlamentare (all'interno o all'esterno del parlamento) e quelle ad esse strettamente connesse, come accade nel caso di divulgazione al pubblico dell'attività già svolta in sede istituzionale.

Con le sentenze n. 10 ed il del 2000 la Corte costituzionale ha precisato che la ricorrenza della insidiabilità è ancorata al nesso funzionale tra le opinioni espresse dal parlamentare e le attività svolte «nella qualità» di membro delle Camere.

Con la sentenza n. 10 del 2000, più in particolare, la Corte ha ritenuto che «la semplice comunanza di argomento tra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o dal senatore in sede parlamentare non può bastare a fondare l'estensione alla prima della immunità che copre le seconde. Tanto meno può bastare a tal fine la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca. Siffatto tipo di collegamenti non può valere di per sé a conferire carattere di attività parlamentare a manifestazioni di opinioni che siano oggettivamente ad essa estranee. Sarebbe, oltre tutto, contraddittorio da un lato negare — come è inevitabile negare — che di per sé l'espressione di opinioni nelle più diverse sedi pubbliche costituisca esercizio di funzione parlamentare, e dall'altro lato ammettere che essa invece acquisti tale carattere e valore in forza di generici collegamenti contenutistici con attività parlamentari svolte dallo stesso membro delle Camere. In questo senso va precisato il significato del “nesso funzionale” che deve riscontrarsi, per poter ritenere l'insidiabilità, tra la dichiarazione e l'attività parlamentare.

Non cioè come semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione, ma come identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare (*cfr.* sentenza, in pari data, n. 11 del 2000)...

Le dichiarazioni potrebbero dunque essere coperte dalla immunità solo in quanto risultassero sostanzialmente riprodotte di un'opinione espressa in sede parlamentare. Infatti l'opinione espressa nell'esercizio della funzione non è protetta da immunità solo nell'occasione specifica in cui viene manifestata nell'ambito parlamentare, ricadendo al di fuori della sfera della prerogativa se venga riprodotta in sede diversa».

Detto presupposti, ad avviso di questa corte, non si ravvisano nella specie.

L'accostamento, infatti, tra gli atti di iniziativa parlamentare — peraltro non promananti dall'on.le Sgarbi ma da altri parlamentari e richiamati dai difensori appellanti (segnatamente l'interrogazione dell'on.le Silvio Liotta, presentata alla camera dei deputati il 9 febbraio 1995) — concernenti l'agire del Mele come sindaco, (tacciato di avere suscitato allarmi con denunce non verificate di intimidazioni alla sua persona e di non essere stato alieno da favoritismi) e la adombrata mafiosità dello stesso Mele, all'origine della sua affermazione referendaria, appare forzato se, non addirittura, del tutto arbitrario.

Le espressioni dell'on. Sgarbi, dunque, costituiscono ad avviso di questa Corte meri apprezzamenti personali, soggetti al diritto comune ed ai comuni limiti della libertà di manifestazione del pensiero, non potendo affermarsi il loro essere divulgazione ed il loro porsi in rapporto di continuità con l'attività parlamentare propriamente detta. Tanto più che le stesse vennero formulate nell'ambito della trasmissione «Sgarbi Quotidiani» gestita dall'imputato nell'ambito di un rapporto di prestazione d'opera professionale con una emittente privata e senza alcun dichiarato collegamento con l'attività parlamentare.

Sussistono, quindi, le condizioni per sollevare conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 37 legge 11 marzo 1953, n. 87, vertendosi in materia di interferenza dell'esercizio del potere conferito alla Camera dei deputati dall'art. 68, primo comma della Costituzione nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria previste e garantite dall'art. 102 Costituzione.

P. Q. M.

*Visti gli artt. 134 e della Costituzione e 37, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ricorre alla Corte costituzionale sollevando conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati e chiede che la Corte costituzionale accerti e affermi che non spetta alla Camera dei deputati dichiarare la insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma della Costituzione delle opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi secondo quanto deliberato dalla stessa Camera nella seduta del 4 febbraio 2004 e ne annulli, conseguentemente, la predetta deliberazione.*

*Dispone la sospensione del presente procedimento.*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e manda alla cancelleria per gli ulteriori adempimenti di competenza.*

Palermo, addì 24 maggio 2004

*Il Presidente:* SCADUTI

05C0122

N. 1082

*Ordinanza del 5 agosto 2004 emessa dal Giudice di pace di Finale Ligure  
nel procedimento civile vertente tra Vecchiato Luca contro Comune di Finale Ligure*

**Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio per violazioni del codice della strada - Applicazione a carico del proprietario del veicolo che non comunichi i dati dell'effettivo trasgressore - Introduzione di un'ipotesi di responsabilità oggettiva estranea al sistema sanzionatorio penale e amministrativo - Contrasto con il principio di personalità della responsabilità - Compressione del diritto di difesa e del diritto al silenzio - Discriminazione fra proprietari titolari o meno di patente - Contrasto con i principi di ragionevolezza e di legalità.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-bis, comma 2, introdotto [*rectius*: modificato] dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, che ha convertito, con modifiche, il d.l. 27 giugno 2003, n. 151.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 27, primo comma.

IL GIUDICE DI PACE

Ha emesso la seguente ordinanza riservata nella causa civile R.G. 59/C/04 promossa, *ex art.* 22 e seguenti legge n. 689/1981, da Vecchiato Luca, residente in Finale Ligure ed ivi elettivamente domiciliato in via Brunenghi, n. 21/1, presso e nello studio dell'avv. Marcella Diotti e del dott. Umberto Luzi, i quali lo rappresentano e lo difendono in forza di procura *ad litem* posta a margine del ricorso introduttivo, contro il comune di Finale Ligure, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dal Sovrintendente Eleonora Chiccoli.

FATTO

Con ricorso depositato in cancelleria in data 30 giugno 2004 il sig. Vecchiato Luca proponeva opposizione avverso verbale di contestazione n. 25117/03/P emesso dalla Polizia Municipale di Finale Ligure in data 7 novembre 2003 e contestato all'opponente con raccomandata a mezzo servizio postale del 9 febbraio 2004, per viola-

zione dell'art. 158, comma 2, lett. d) e 6, c.d.s., lamentando che a seguito del verbale predetto gli veniva comminata la sanzione pecuniaria di € 75,14, comprensiva di € 6,89 per spese di notifica, oltre alla decurtazione di punti due dalla patente di guida.

Sosteneva, il ricorrente, di non essere stato alla guida della propria autovettura nelle circostanze dell'accertamento e di non essere in grado di fornire il nominativo dell'effettivo utilizzatore del veicolo di che trattasi, ma che, pur tuttavia, nella sua qualità di proprietario del veicolo, gli veniva comunicata la decurtazione di punti due dalla propria patente di guida, ai sensi dell'art. 126-bis c.d.s.

Formulava, pertanto, eccezione preliminare e pregiudiziale di incostituzionalità dell'art. 204-bis, legge n. 214/2003 nella parte in cui prevede l'obbligo per il ricorrente di versare anticipatamente, mediante deposito, la metà del massimo edittale previsto per la sanzione inflitta, nonché dell'art. 126-bis del d.lgs. n. 285 del 30 aprile 1992, come modificato dal d.l. n. 151 del 27 giugno 2003, conv. nella legge n. 214 del 1° agosto 2003, nella parte in cui prevede, in caso di mancata identificazione dell'autore della infrazione, la decurtazione dei punti dalla patente del proprietario del veicolo, salvo che quest'ultimo indichi, entro trenta giorni dalla richiesta dell'autorità competente, le generalità dell'effettivo conducente.

Instava, pertanto, affinché il giudice sollevasse la relativa questione alla Corte costituzionale in relazione agli artt. 3 e 24 Cost. per quanto riguarda l'art. 204-bis legge n. 214/2003, ed in relazione agli artt. 3, 24, 27 e 111 Cost. con riferimento alla normativa contenuta nell'art. 126-bis, comma 2, d.lgs. n. 285/2002.

Chiedeva, infine, la sospensione provvisoria della sanzione.

## DIRITTO

Il ricorso si oppone ad un verbale di contestazione elevato in data 7 novembre 2003, sotto la vigenza della novella legislativa di cui alla legge n. 214 del 1° agosto 2003.

Quanto alla eccezione di incostituzionalità dell'art. 204-bis legge n. 214/2003, la stessa deve ritenersi superata dalla recente pronuncia della Corte n. 114 del 5 - 8 aprile 2004., e, pertanto, non si darà corso al suo esame.

Quanto, invece, all'analoga eccezione sollevata dal ricorrente in merito all'art. 126-bis, d.lgs. n. 285/1992, ritiene, questo giudice, la sua rilevanza e non manifesta infondatezza, stante la violazione degli artt. 3, 24, 27 Cost.

La norma in esame dispone che in presenza di violazioni al c.d.s. che prevedano la decurtazione di punti dal documento di guida «... la comunicazione deve essere effettuata a carico del conducente quale responsabile della violazione; nel caso di mancata identificazione di questi, la segnalazione deve essere effettuata a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non comunichi, entro trenta giorni dalla richiesta, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione ...».

La previsione normativa contenuta nel testo novellato del c.d.s. importa una responsabilità oggettiva del proprietario del veicolo e la conseguente decurtazione dei punti assume carattere sanzionatorio nei confronti dello stesso.

Orbene la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente nei motivi sopra esposti appare rilevante nel giudizio in corso, pur non essendosi ancora effettivamente verificata la decurtazione del punteggio in pendenza del giudizio di opposizione, in quanto l'eventuale rigetto del ricorso, proposto non dal conducente del veicolo rimasto finora sconosciuto, bensì dal proprietario del predetto veicolo, comporterebbe l'automatica decurtazione del punteggio dalla patente di guida di quest'ultimo, alla luce della dichiarata impossibilità da parte dello stesso di indicare chi fosse alla guida nel giorno in cui fu rilevata l'infrazione.

Inoltre la questione di legittimità di che trattasi appare non manifestamente infondata, atteso che la decurtazione dei punti patente ad un soggetto diverso dall'autore della violazione risulta applicata a titolo di responsabilità oggettiva, istituto estraneo al vigente sistema sanzionatorio penale ed amministrativo.

La legge n. 689/1981 stabilisce, infatti, al suo art. 3 che «nelle violazioni in cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa

o colposa», con ciò sancendo anche nell'ambito delle sanzioni amministrative il principio secondo il quale la responsabilità derivante dalle violazioni di legge è personale (art. 27, comma 1, Cost.), dal che deriva l'impossibilità di chiamare a risponderne un soggetto al posto di un altro.

Appare, altresì, censurabile anche in relazione all'art. 24, comma 2, Cost. l'art. 126-bis d.lgs. n. 285792, quando prevede l'obbligo di denuncia, a carico del proprietario del veicolo, dell'autore della violazione qualora gli organi di polizia non siano riusciti ad identificarlo, atteso che l'obbligo di denuncia sussiste solo in capo a determinati soggetti che rivestono pubbliche funzioni, mentre analogo obbligo di denuncia dell'effettivo utilizzatore del veicolo imposto al proprietario limita il diritto di difesa del cittadino, nel quale è ricompreso anche il diritto al silenzio.

Del pari la norma all'esame introduce degli elementi di grave disuguaglianza tra i cittadini in aperto contrasto con l'art. 3 Cost., dal momento che la sanzione della decurtazione dei punti dalla patente di guida del proprietario del veicolo oggetto dell'accertamento si presenta come sanzione eventuale, applicandosi, da una parte, solo se il proprietario del mezzo è munito del documento di guida e colpendo, dall'altra, non il proprietario in quanto tale, ma solo se non comunica all'organo accertatore nei termini prescritti i dati personali dell'effettivo utilizzatore dell'autovettura.

La norma, infine, appare ulteriormente contraria al principio di ragionevolezza e legalità, non essendo comprensibile la finalità cautelare della sanzione che di fatto viene applicata a soggetto diverso da colui che ha commesso l'illecito; inoltre l'oggettiva impossibilità per il proprietario del veicolo di rendere la dichiarazione di cui all'art. 126-bis, comma 2, c.d.s., non essendo, questi, materialmente presente sul luogo dell'accertamento e potendo, al più, solo ed esclusivamente fornire le generalità del soggetto a cui ha affidato l'auto, ma non anche quelli dell'effettivo autore dell'illecito, ha come conseguenza, in tale ultimo caso, l'applicazione nei suoi confronti di una sanzione personale conseguente all'omissione di un comportamento del tutto impossibile.

*P. Q. M.*

*Visto il ricorso che precede;*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge 23 marzo 1953, n.87, nonché l'art. 295 c.p.c.;*

*Ritenuta l'eccezione di incostituzionalità sopra esposta rilevante e non manifestamente infondata;*

*Solleva su istanza di parte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 126-bis, comma 2, c.d.s. introdotto dalla legge n. 214 del 1° agosto 2003, che ha convertito con modificazioni il d.l. 27 giugno 2003, n. 151, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede che, nel caso di mancata identificazione del responsabile della violazione, la misura sanzionatoria della decurtazione dei punti verrà applicata alla patente di guida del proprietario del veicolo.*

*Sospende il presente giudizio n. R.G. 59/C/04 per pregiudizialità costituzionale.*

*Ordina alla cancelleria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma, la notifica del presente provvedimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa ed, infine, la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Finale Ligure, addì 5 agosto 2004

*Il giudice di pace: CAPPELLI*

## N. 1083

*Ordinanza del 14 settembre 2004 emessa dal G.i.p. del Tribunale di Verona  
nel procedimento penale a carico di Fracchetti Mirco ed altri*

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condono edilizio - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112.

## IL TRIBUNALE

Decidendo in ordine alla richiesta di decreto penale avanzata in data 10 marzo 2004 dal p.m. nei confronti di Fracchetti Mirco, Lucchini Emanuele e Lucchini Massimo per aver realizzato opere edilizie, in assenza di permesso di costruire; in data 15 e 23 gennaio 2003; letti gli atti, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il presente procedimento ha ad oggetto reati edilizi in relazione ai quali assume rilievo l'art. 32 della legge n. 326/2003 (la quale ultima ha convertito il d.l. n. 269/2003), che prevede la sanatoria, ad istanza dell'interessato e dietro pagamento di una somma a titolo di «oblazione», dei reati edilizi e di quelli commessi in violazione del vincolo sui beni ambientali e culturali, commessi entro la data del 31 marzo 2003; in attesa della scadenza del termine fissato per la presentazione dell'istanza ed il pagamento della somma, il procedimento è sospeso in forza della legge suddetta, la quale infatti richiama anche l'art. 44 della legge n. 47/1985 (che appunto detto effetto sospensivo riconnette alle domande di condono edilizio).

Poiché il procedimento ha ad oggetto opere condonabili ai sensi della suddetta legge (in quanto realizzate prima del 31 marzo 2003 e non rientranti nella categorie elencate dall'art. 32, comma 27 della legge n. 326/2003), questo giudice è chiamato a fare applicazione della normativa indicata, quanto meno sotto il profilo del limite che la sospensione del procedimento pone alla sua capacità di adottare una decisione; ciò si sottolinea a rimarcare, comunque, la rilevanza delle questioni che si andranno a sollevare, e che sono già state sollevate da questo giudice in altri procedimenti aventi oggetto analogo con ordinanze emanate in data 5 dicembre 2003; la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 197 del 24-28 giugno 2004, ha disposto la restituzione degli atti a questo giudice, ritenendo di avere operato una modifica sostanziale della disciplina impugnata con l'emanazione, in quelle stesse date, della sentenza n. 196/2004, che aveva dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge n. 326/2003; di talchè, a giudizio della Corte, si poneva il problema di «un nuovo esame dei termini delle questioni e della loro perdurante rilevanza nei giudizi *a quibus*».

Osserva il giudicante che la Corte, con la sentenza n. 196/2004, non ha vagliato le specifiche censure che questo giudice (sulle cui ordinanze di rimessione quella sentenza peraltro non decideva) aveva mosso alla legittimità in se delle leggi di condono o sanatoria, avendo la Corte osservato che, nel sollevare la questione, le (altre) autorità rimettenti non avevano svolto argomentazioni diverse da quella già confutate dalla Corte con proprie precedenti sentenze, alle quali pertanto riteneva di doversi uniformare.

Ritiene questo giudice di avere invece ulteriori argomentazioni da sottoporre al vaglio della Corte, e tali che dovrebbero verosimilmente indurla a rivedere le sue pur argomentate pregresse decisioni in ordine a compatibilità costituzionale delle leggi di condono con effetti estintivi del reato.

Tanto premesso, può quindi passarsi all'esame particolareggiato delle rilevabili cause di illegittimità costituzionale della normativa indicata.

*Il contrasto con l'art. 79 della Costituzione.*

Va quindi prima di tutto ricordato, quanto al contrasto con l'art. 79, primo comma o della Costituzione, che tale norma affida la potestà di estinguere i reati con atto legislativo solo alla legge di amnistia, che deve essere approvata con la maggioranza qualificata di 2/3 dei membri di ciascuna Camera. Tale puntualizzazione appare di tutto rilievo, atteso che la previsione di un procedimento estintivo di tutti i reati di una determinata specie già

commessi entro una data prefissata, subordinata al pagamento di somme ed altri comportamenti del reo, altro non è che un'amnistia condizionata come disciplinata dall'art. 151, comma 4 c.p., a prescindere dal *nomen iuris* («condono», «sanatoria» *et similia*) prescelto dal legislatore e che non può valere a mascherare l'effettiva natura del provvedimento emanato. Infatti, opinare diversamente significa accettare la frustrazione delle garanzie e dei vincoli posti dalla Costituzione in relazione all'oggetto, allo scopo ed alla funzione di quei provvedimenti che — come quelli che, dichiarando l'estinzione di determinati già commessi reati, sono disciplinati nelle forme della legge di amnistia — appaiono dotati di particolare rilevanza costituzionale (operando sulla eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale), sicché non a caso la legge fondamentale dello Stato li disciplina operando una attenta, ragionata e non casuale ripartizione di competenze tra i poteri dello Stato e, nell'ambito delle attribuzioni dello stesso potere, prevede altresì procedure e limiti per l'esercizio dello stesso.

Va quindi ricordato che analoghe questioni di incostituzionalità per violazione dell'art. 79 Cost., sollevate in relazione a precedenti leggi di «condono», furono ritenute non fondate dalla Corte costituzionale, che escluse — anche in ragione dell'eccezionalità dell'istituto — che le leggi di condono potessero essere equiparate ad amnistie condizionate, anche in ragione della complessità delle fattispecie di sanatoria; ciò, tuttavia, in forza di argomentazioni che, a distanza di tempo, ed alla luce dell'esperienza maturatasi in questi anni in ordine all'uso ed abuso degli strumenti di condono e sanatoria, appaiono meritevoli di riconsiderazione, almeno in relazione al caso in oggetto, atteso che:

a) è proprio dell'amnistia c.d. «condizionata» vedere l'effetto estintivo del reato promanare non già in via diretta ed immediata dal provvedimento di clemenza, ma dall'adempimento da parte dell'interessato di obblighi od oneri specificati dal suddetto provvedimento di clemenza, oltre che dal verificarsi di condizioni eventualmente esterne alla volontà dell'interessato: sicché la circostanza che l'effetto estintivo previsto dalla richiamata legge n. 326/2003 consegua ad una complessa fattispecie (presentazione di apposita domanda corredata di documentazione varia; versamento di una somma di danaro commisurata generalmente all'entità dell'opera; non è invece necessario il rilascio del provvedimento amministrativo di concessione in sanatoria, atteso che *ex art.* 39, legge n. 47/1985 — richiamata dal d.l. perché compreso nel capo IV della legge n. 47/1985 — l'effetto estintivo del reato consegue al mero pagamento della somma dovuta a titolo di «oblazione»), peraltro tutta consistente di obblighi il cui adempimento è rimesso alla volontà dell'imputato, appare attagliarsi perfettamente alla figura dell'amnistia condizionata; è per tale ragione che non convincono, ed appaiono superate dall'effetto dell'abuso dell'istituto in meno di un decennio, le diverse argomentazioni proprie di C. cost. n. 369/1988 e n. 427/1995, che comunque sembravano poggiare sul rilievo dell'eccezionalità dell'istituto (eccezionalità negata dall'abuso dell'istituto e su cui comunque, ampiamente si dirà oltre, per negarne la sussistenza);

b) in ogni caso, quand'anche volesse ritenersi, reiterando l'insegnamento di cui alle due pronunzie della Corte costituzionale citate da ultimo, che la complessità (peraltro eventuale) della fattispecie estintiva delineata dalle procedure di cui all'art. 32 della legge n. 326/2003 mal si attagli alla figura dell'amnistia condizionata, non può comunque non dubitarsi fortemente della legittimità costituzionale di provvedimenti legislativi aventi effetti estintivi del reato ma diversi dall'amnistia, atteso che quello di emanare quest'ultima (con un procedimento particolarmente garantito dalla necessaria sussistenza del voto positivo della maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna delle Camere su ogni articolo oltre che sul testo finale) è l'unico potere che la Carta costituzionale assegna al Parlamento come strumento ed espressione di una potestà assolutamente eccezionale (di talché e lo stesso insegnamento della Corte costituzionale a ricordare che presupposti legittimanti devono esserne situazioni particolari) di paralisi dell'azione penale, che l'art. 112 Cost. vuole obbligatoria e, secondo il comune insegnamento della dottrina costituzionale, irretrattabile;

*b-bis)* invero, anche l'esegesi storica della Carta costituzionale conduce allo stesso risultato interpretativo: nell'impianto originario, il potere di emanare amnistia era assegnato al Presidente della Repubblica, sia pure su legge di delega del Parlamento: legge, tuttavia, che costituiva in capo al Presidente della Repubblica un potere, e non già un obbligo (di emanare l'amnistia); potere, a sua volta, che era assegnato al Capo dello Stato perché, nella sua veste di garante *super partes* delle istituzioni e della Costituzione, valutasse l'opportunità di emanare un provvedimento di amnistia, che la Costituzione evidentemente non voleva assegnato all'arbitrio delle contingenti maggioranze politiche, stante l'ovvio ed evidente pericolo di abusi della maggioranza e della realizzazione di privilegi di esenzione dall'obbligatorietà dell'azione penale, e quindi in violazione di tale ultimo principio, dalla Costituzione istituito a garantire l'effettività del principio di eguaglianza dei cittadini anche nel processo penale.

Nell'impianto successivo alla modifica apportata dalla legge costituzionale n. 1/1992, all'emanazione dell'amnistia è necessaria una legge votata con maggioranza altamente qualificata (2/3 dei componenti di ciascuna Camera, per ogni articolo e sul testo complessivo), al fine precipuo di realizzare quella stessa garanzia la cui

tutela era prima affidata al Presidente della Repubblica, atteso che — sottratto il relativo potere a quest'ultimo (anche al fine di accentuarne la deresponsabilizzazione politica) — solo il concorso di maggioranze altamente qualificate, statisticamente di gran lunga eccedenti quelle proprie delle maggioranze di Governo, poteva garantire da quel pericolo di abusi cui già si è accennato.

*b-ter*) ne consegue che, come premesso, le leggi di «condono» o «sanatoria», in cui l'effetto estintivo della responsabilità penale per fatti già commessi è collegata all'adempimento di condizioni od obblighi da parte dell'imputato, sia o meno detto adempimento sottoposto a controllo da parte di organi amministrativi, sono senz'altro costituzionalmente illegittime se non adottate con le maggioranze qualificate di cui all'art. 79 Cost.: infatti, se non costituiscono provvedimenti di amnistia condizionata «mascherata», senz'altro si pongono oltre i limiti dei poteri assegnati dalla Costituzione al Parlamento, e sono pertanto comunque illegittimi costituzionalmente.

*c*) pertanto, a prescindere dal *nomen iuris* attribuibile agli istituti estintivi disciplinati dall'art. 32 della legge n. 326/2003, pur dopo le modifiche apportate dalla sentenza C. cost. n. 196/2004, questi appaiono comunque costituzionalmente illegittimi: se si tratta di un'amnistia «mascherata», è in concreto incostituzionale perché deliberata senza la maggioranza qualificata imposta dall'art. 79, primo comma Cost.; ma anche ove non si ritenga trattarsi di un provvedimento di amnistia mascherata, è incostituzionale perché la Costituzione appare aver volutamente e scientemente previsto solo l'amnistia — in forza del suo particolare procedimento deliberativo, prima rimesso ad un potere del Capo dello Stato pur se su delega del Parlamento, poi ad una maggioranza altamente qualificata — come unico strumento per paralizzare per via normativa l'esercizio dell'azione penale e derogare al principio dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

*Il contrasto con gli artt. 3, 112, e 9 della Costituzione (principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge; obbligatorietà dell'azione penale e sua irretrattabilità; tutela del paesaggio).*

Effetto principe di ogni legge di condono o sanatoria, ed anche delle leggi di amnistia, è quello di operare una disparità di trattamento tra i cittadini: sia perché coloro che hanno violato la legge vengono trattati come coloro che non l'hanno violata; sia perché, tra cittadini entrambi contravventori della legge, alcuni beneficiano del provvedimento di clemenza, altri no (ad esempio, in dipendenza del *tempus commissi delicti*, o del titolo del reato, pur eventualmente a parità di pena edittale).

È per tale ragione che, anche con riferimento alle leggi di amnistia, la Corte costituzionale ha nel passato rilevato che le stesse debbano giustificarsi in relazione a circostanze particolari, nelle quali possa trovarsi ragionevole fondamento della previsione di una simile disparità di trattamento; e la previsione costituzionale di maggioranze altamente qualificate (addirittura più ampie di quelle necessarie per una legge di riforma costituzionale) per l'emanazione della legge di amnistia sembra assolvere in buona parte alla stessa esigenza.

Nel caso di leggi di condono o sanatoria che, come quella in oggetto, sono state adottate senza le maggioranze previste dall'art. 79 della Costituzione, l'effetto di disparità di trattamento diviene di assoluta evidenza; e ciò tanto più con riferimento proprio alla specifica normativa prevista dall'art. 32 della legge n. 326/2003, come meglio oltre si dirà.

Va subito sgombrato il campo da ogni possibile equivoco in ordine alla pretesa assimilabilità dei condoni all'istituto dell'oblazione disciplinato dagli artt. 162 e 162-bis del codice penale, dalla quale sia l'amnistia che il provvedimento di condono tributario, al di là dei *nomina iuris* scelti dal legislatore, profondamente si differenziano. Infatti, l'oblazione è un mezzo di estinzione del reato previsto dal legislatore in via ordinaria, generale ed astratta per tutti i reati, generalmente ancora da commettere e non già commessi, rientranti in una determinata tipologia (contravvenzioni puniti con pena pecuniaria, da sola o in alternativa a quella detentiva), che li caratterizza come reati di ridotta gravità, per i quali è già in via ordinaria prevista la pena pecuniaria, come unica pena o come alternativa alla pena detentiva; l'effetto estintivo del reato è ricollegato al pagamento di una somma che, essendo una quota rilevante del massimo della pena pecuniaria prevista per tali reati (tant'è che non è prevista oblazione per i reati per i quali la pena da irrogarsi abbia natura detentiva), assolve nel concreto alle finalità proprie della condanna a pena pecuniaria, e non appare pertanto porsi in violazione con i principi di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

Rileva pertanto che, invece, sia l'amnistia (condizionata o meno) che il condono edilizio disciplinato dalle norme richiamate sono rivolti solo a reati già commessi prima dell'emanazione del provvedimento estintivo, essendo peraltro il c.d. «condono» connesso al pagamento di somme che non costituiscono quota parte della pena prevista per i reati «condonabili» (ordinariamente, ed in particolare nel caso in oggetto, puniti con pena pecuniaria congiunta alla pena detentiva), sicché, anche per tal via, il suddetto «condono» si presta ad assurgere a lesione del principio di eguaglianza tra i cittadini (tra quelli che hanno rispettato la legge e quelli che non l'hanno rispet-

tata, e tra quelli che sono stati condannati con pena di legge e quelli che, magari per la maggior capacità di rendere difficoltoso l'accertamento della loro responsabilità, ancora non sono stati condannati a pena di legge, e mai lo saranno grazie proprio al «condono»: principio di eguaglianza peraltro che la stessa legge di amnistia rispetta — in quel che appare essere l'insegnamento della Corte costituzionale — ove ancorata ad eventi e situazioni eccezionali, mentre l'attuale legge di condono sembra essere ancorata solo ad una eccezionale difficoltà (apparentemente politica, più che oggettiva) di reperire altrimenti fonti finanziarie sufficienti a coprire le spese dello Stato.

Concludendo, la disciplina di cui all'art. 32 della legge n. 326/2003 realizza con tutta evidenza un trattamento di ingiustificato ed iniquo favore nei confronti del cittadino disonesto rispetto a quello corretto e fedele, con ingiustificata violazione della tutela del paesaggio e manifesta violazione anche degli artt. 3, 112 e 9 Costituzione, che predicano la necessità della tutela del paesaggio ed ambiente (che come può essere leso dal singolo, così può essere leso dalla regione o dal comune che adottino provvedimenti autorizzativi in violazione degli strumenti urbanistici approvati), l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge in generale, a quella penale in particolare (l'irretrattabilità dell'azione penale essendo corollario del principio dell'obbligatorietà di detta azione, il quale a sua volta è applicazione del principio di eguaglianza davanti alla legge penale), e non ammettono pertanto che il cittadino infedele possa ricevere un trattamento di maggior favore vedendosi dichiarare l'estinzione del reato, laddove l'azione penale è voluta irretrattabile come corollario del principio della sua obbligatorietà, cui solo il procedimento costituzionale di legislazione di amnistia può porre fine rispetto al cittadino fedele, atteso che è insegnamento costante della Corte costituzionale che ogni disparità di trattamento deve rinvenire una ragionevole giustificazione, e la commissione di un illecito (penale e/o amministrativo in materia edilizia) non può evidentemente assurgere a giustificazione di un privilegio o comunque di un trattamento di favore proprio in materia penale ed edilizia.

*Violazione dell'art. 54 della Costituzione.*

Va inoltre osservato che, pur espressamente sancendo lo stesso art. 54 della Costituzione che tutti i cittadini hanno il dovere di osservare la Costituzione e le leggi, la legge di condono tributario si pone invece a premio (come appena osservato) di chi la legge abbia violato, ed addirittura a disincentivazione del cittadino onesto al rispetto per il futuro delle norme di legge: così ravvisando questo giudice nella normativa di condono una violazione anche del citato art. 54 della Costituzione.

*Confutazione della ricorrenza di casi di «eccezionalità».*

La stessa Corte costituzionale, peraltro, come si accennava, ha sempre strettamente collegato la legittimità costituzionale delle leggi di condono alla ricorrenza di situazioni particolari ed a carattere eccezionale, che, uniche, avrebbero assicurato la legittimità costituzionali di leggi estintive della punibilità penale e non aventi le caratteristiche delle leggi di amnistia; premesso che da ciò si evince che secondo la stessa Corte costituzionale, pertanto, le leggi di sanatoria e condono non sono ordinariamente legittime costituzionalmente, ma possono diventarlo solo in dipendenza di situazioni eccezionali, e riservando al successivo sviluppo di questa ordinanza alcune doverose riflessioni sulla dignità costituzionale della categoria della «eccezionalità» quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, vale la pena qui richiamare le parole che ancora con la citata sentenza n. 196/2004, la Corte ha pronunciato, affermando che:

«Questa Corte, nella già richiamata giurisprudenza in tema di condono edilizio, ha più volte messo in evidenza che fondamento giustificativo di questa legislazione è stata la necessità di “chiudere un passato illegale” in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell'abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche “ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria” (tra le altre, *cfr.* sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002).

Ciò a giustificazione di un provvedimento normativo senza dubbio eccezionale e straordinario, che deve trovare la propria *ratio* sia nella “persistenza del fenomeno dell'abusivismo, con conseguente esigenza di recupero della legalità”, sia nella imputabilità di tale fenomeno di abusivismo “almeno in parte, proprio alla scarsa incisività e tempestività dell'azione di controllo del territorio da parte degli enti locali e delle regioni” (*cfr.* sentenza n. 256 del 1996 e, analogamente, sentenze n. 302 del 1996 e n. 270 del 1996).

Su questo piano, non può negarsi che la legislazione statale negli ultimi anni sia profondamente mutata, prevedendo ormai strumenti preventivi e repressivi adeguati, e che abbia trovato anche una sua relativa stabilizzazione nel recente testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia adottato con d.P.R.

n. 380 del 2001 (non a caso, il comma 2 dello stesso art. 32 impugnato si riferisce appunto — seppur con norma contestata dalle ricorrenti ed alla quale si farà riferimento oltre — a questo testo unico come ad una fonte idonea a creare discontinuità nella stessa legittimazione ad adottare un condono edilizio).

Al tempo stesso, non poche realtà comunali e regionali sembrano aver assunto linee di politica amministrativa e legislativa coerenti con un'azione di contrasto dell'abusivismo edilizio, anche se certo non in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale.

In realtà, la giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato ogni condono edilizio, che incide — come si è ripetutamente sottolineato — sulla sanzionabilità penale e sulla stessa certezza del diritto, nonché sulla tutela di valori essenziali come il paesaggio e l'equilibrato sviluppo del territorio, solo come un istituto “a carattere contingente e del tutto eccezionale” (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo “negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale” (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole “trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza” (sentenza n. 427 del 1995).

Pertanto questa Corte, specie dinanzi alla sostanziale reiterazione — tramite l'art. 39 della legge n. 724 del 1994 — del condono edilizio degli anni ottanta, più volte ha ammonito che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del condono (fra le molte, *cfr.* sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995, nonché ordinanze n. 174 del 2002, n. 45 del 2001 e n. 395 del 1996).

Tali affermazioni, tuttavia, non implicano l'illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, mai affermata da questa Corte.

Piuttosto, occorre uno stretto esame di costituzionalità del testo legislativo che preveda un nuovo condono edilizio, al fine di individuare un ragionevole fondamento, nonché elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni edilizi, in modo da evitare l'obiezione secondo cui si sarebbe in realtà prodotto un vero e proprio ordinamento legislativo stabile, diverso e contrapposto a quello ordinario, della cui gestione per di più sono in larga parte titolari soggetti istituzionali diversi dallo Stato.

Sottoponendo l'art. 32 oggetto del presente giudizio all'esame se sussista una giustificazione del condono, rileva il comma 2 di questo articolo, il quale esprime — seppure con linguaggio in parte improprio — l'opportunità che si preveda ancora una volta un intervento straordinario di condono edilizio nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l'altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell'entrata in vigore del nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio».

Orbene, deve assolutamente rilevarsi che — ad una verifica calata nel caso concreto — non appare possibile affermare che, dalla «recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l'altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell'entrata in vigore del nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio» possano trarsi quelle stringenti e relevantissime giustificazioni che la stessa Corte pone quali condizioni necessarie ad una legge di condono: ed invero, il t.u. delle disposizioni in materia urbanistica ed edilizia (d.P.R. n. 380/2001) ha natura per lo più meramente ricognitiva e riorganizzativa della legislazione preesistente in materia, e pertanto in nulla di rilevante la innova; quanto al titolo V della Costituzione, proprio la legge di condono in oggetto, come la stessa Corte ha dovuto riconoscere proprio con la sentenza n. 196/2004, ne operava una grave violazione, sicché ben difficilmente può nell'entrata in vigore di detta normativa costituzionale — che tra l'altro si limita a sottrarre alla competenza statale determinate materie — rinvenirsi la giustificazione della legge di condono, e cioè, occorre forse sottolinearlo, di una legge che non si preoccupa di stabilire nuovi criteri di normazione circa l'uso umano del territorio, ma solo di escludere la punibilità di fatti che comunque rimarrebbero reati per chi invece dovesse commetterli dopo il 31 marzo 2003; infine, il condono in oggetto non appare segnare alcuna discontinuità con i precedenti condoni, atteso che non ne restringe, ma semmai amplia, l'ambito e l'oggetto, prevedendo la «condonabilità» anche delle opere edilizie realizzate prima dell'entrata in vigore delle precedenti leggi di condono, ma che in forza di queste ultime comunque non sarebbero state sanabili a causa del loro contrasto con gli strumenti urbanistici.

Alla stregua delle considerazioni svolte, appare del tutto conseguente ritenere quindi l'illegittimità costituzionale, in via di principio, delle leggi di «sanatoria» o «condono», e senz'altro di quella che qui interessa, in quanto la Costituzione — si ritiene necessario ripeterlo — è chiara nel riservare alla legge di amnistia, col suo particolare

procedimento deliberativo (previsto a garanzia del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale e per sottrarre detto principio alla disponibilità ed alle scelte di maggioranze contingenti), la possibilità di produrre effetti estintivi del reato già commesso.

Né, a parere di questo giudice, appare possibile affermare in via di principio che detti effetti estintivi possano essere connessi a differenti fonti e procedimenti normativi (appunto, le leggi c.d. di «sanatoria» o «condono»), in dipendenza da pretese ragioni di «eccezionalità»; perché invero, anche laddove la suddetta categoria della «eccezionalità» quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, possa essere intesa come dotata di dignità costituzionale, è dalla natura stessa della Costituzione che discende l'impossibilità che, nel vigente assetto costituzionale, vi sia posto per leggi di «condono» o «sanatoria» che abbiano effetti estintivi dell'illecito penale, fuori dei casi disciplinati nelle legittime forme delle leggi di amnistia; e non appare quindi inutile ripercorrere alcune nozioni in ordine alla natura della Costituzione della Repubblica italiana.

Come è noto, la Costituzione è la legge fondamentale dello Stato: ciò non solo nel senso che si pone al vertice della gerarchia delle fonti ma, prima di tutto, nel senso che la stessa è la legge fondante dello Stato, nella sua veste di patto sociale che assicura la pacifica convivenza dei portatori di opposti interessi: è infatti in forza di detto patto sociale che i convenuti concordano nel sottomettersi al principio di maggioranza, e cioè di vedersi vincolati dalle scelte da quest'ultima operate, in quanto dette scelte comunque non potranno incidere — se non in casi particolari, e con maggioranze talmente qualificate da manifestare la necessità della modifica per il bene comune — sul nucleo fondante di quel patto sociale, e sui diritti e le altre situazioni personali di cui detto patto proclama la (almeno tendenziale) inviolabilità.

Con la Costituzione, pertanto, si stabilisce un nucleo di principi e valori comuni di cui si afferma l'assoluta rilevanza e che pertanto si vogliono sottratti all'eventuale strapotere o dittatura della maggioranza, la quale ultima è normalmente contingente e transeunte; per tal verso, la Costituzione delinea pertanto l'anima e l'identità di fondo di una nazione (e la ragion d'essere dello Stato che ne è ente strumentale), che persiste nel tempo a prescindere da quelle che siano le maggioranze contingenti.

Ne consegue l'assoluta delicatezza del tema delle deroghe all'assetto costituzionale motivate da «ragioni di eccezionalità»: deroghe che la Costituzione non ammette né in alcuna forma prevede, e che pertanto appare assolutamente rischioso ricavare in via interpretativa da un vuoto normativo che non offre agganci, se non la condivisa considerazione che, nell'ambito dei valori costituzionali, è ravvisabile una sorta di «gerarchia», taluni principi apparendo più importanti — per la più immediata e diretta pertinenza con la tutela della persona — degli altri, pur tutti apparendo indefettibili perché oggetto di previsione costituzionale; il che, tuttavia, si è sempre ritenuto giustificare al più una compressione — nella ricerca di un equilibrio tra esigenze eventualmente contrapposte ma tutte di rilievo costituzionale — del rispetto di un principio costituzionale, ove assolutamente necessaria ad assicurare la tutela di un principio di rango «sovraordinato»: e non già la sia pure momentanea negazione del rispetto del principio «subordinato». Anzi, vale la pena ricordare come con la citata sentenza n. 196/2004 la stessa Corte costituzionale ha espressamente affermato che la «“primarietà” non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la “primarietà” degli interessi che assurgono alla qualifica di “valori costituzionali” non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative».

Appare quindi senz'altro legittimo che una legge ordinaria, chiamata a disciplinare una materia in cui vengano in conflitto beni-interessi entrambi oggetto di tutela costituzionale, possa operare un contemperamento di detti interessi ricercando il punto di equilibrio tra gli stessi nella ponderazione comparata della diversa rilevanza ed importanza gerarchica dei principi coinvolti (come ricorda la stessa sentenza n. 196/2004 della Corte costituzionale); ma non che — a tutela di un principio costituzionale — in un determinato ambito o in una determinata materia un altro principio costituzionale, di rango asseritamente inferiore, venga sacrificato o compresso drasticamente sino a svuotarlo sostanzialmente di tutela, e cioè si «deroghi» a detto principio: e ciò perché la Costituzione è comunque quella legge fondamentale che nella sua unitarietà (e quindi, in tutte le sue parti) delinea l'assetto di fondo dello Stato che la comunità nazionale ha deciso di darsi come condizione della sua pacifica esistenza e della legittimazione della istituzioni statuali, e non ammette pertanto lesioni nemmeno parziali.

Tra i principii più importanti, e forse il più importante in assoluto (come svelato anche dalla sua collocazione quasi in apertura della Carta costituzionale), appare senz'altro essere il principio di eguaglianza dei cittadini

davanti alla legge, senza del quale non appare nemmeno predicabile la nozione di costituzione come patto sociale, perché un patto è equo, ed è tale, solo se stipulato tra eguali: e l'intera Costituzione appare ispirata dal principio di eguaglianza ed equità, quali fondamenta dello Stato democratico di diritto.

Per tal verso, si usa talora dire che la Costituzione appare quindi assimilabile ad un trattato o contratto: con la differenza che, nei trattati, gli Stati si riservano clausole di recesso o sospensione dell'applicazione degli stessi, in situazioni particolari, a tutela dell'interesse nazionale, così come nei contratti ad ogni parte spetta il diritto di chiederne la risoluzione per inadempimento dell'altra parte; mentre, nell'attuale assetto Costituzionale, la tutela dell'eventuale «contraente debole» (e cioè, la contingente minoranza) dagli eventuali abusi del «contraente» di maggioranza, non riposa altro che nella indipendenza ed imparzialità dei suoi giudici, ed *in primis* della Corte costituzionale, chiamati a valutare la correttezza costituzionale dell'operato della maggioranza.

Se la stessa Corte ha ritenuto con la sentenza n. 196/2004 che la partecipazione delle regioni e dei comuni al procedimento deliberativo dei limiti di ammissibilità del condono possa valere ad assicurare la tutela dell'art. 9 Cost., non può invece nel caso in oggetto ritenersi che la tutela dei diritti dei cittadini al rispetto dei principi «primari» (quello di eguaglianza; di democrazia; ma anche di tutela del territorio da eventuali abusi degli stessi enti pubblici territoriali) possa essere rinvenuta in forme diverse dalla pronuncia di incostituzionalità della legge. Se infatti, quanto alla tutela dell'art. 9 Cost. (nonché degli artt. 117, 118, 119 Cost.), va (almeno in parte, per quel che attiene all'art. 9 Cost., atteso che, come detto, non può escludersi che proprio l'ente territoriale possa abusare dei propri poteri in danno del territorio) condivisa l'osservazione che «il doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo — all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale — delle norme in tema di condono contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta, e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono — per loro natura — i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi», è peraltro del tutto evidente come manchino istituzioni ulteriori legittimate a farsi titolari — e quindi ad assurgere al ruolo di interlocutori del Governo o del Parlamento — dell'interesse dei cittadini al rispetto del principio di cui all'art. 3 Cost. e di quelli che ne sono corollari attuativi in tema di eguaglianza davanti alla legge penale e di godimento dei beni ambientali ed addirittura della salute (la cui tutela discende anche dalle condizioni ambientali) atteso che la legge n. 326/2003 comunque permette un eventuale concorso di intenti tra Stato e regioni (si noti che la maggioranza delle regioni non ha né sollevato conflitto di attribuzioni con lo Stato, né impugnato la legge n. 326/2003) nel sacrificare il bene territorio, che è anche dimensione di esplicazione, in quanto ambito spaziale di realizzazione e preconditione di godimento, del bene salute.

L'unica via aperta è pertanto quella dell'eccezione di incostituzionalità rimessa al giudice, e del sindacato della Corte costituzionale su detta eccezione, con pronuncia abrogativa della norma eventualmente ritenuta incostituzionale per violazione dei principi «primari».

Ritornando quindi al tema della possibilità o meno di fondare su situazioni di «eccezionalità» le eventuali deroghe ai principi costituzionali, e ricordato come l'unico appiglio all'accoglimento di tale tesi possa rinvenirsi nella ipotetica gerarchia ravvisabile tra i valori costituzionali (di talché potrebbe al più — ammesso e non concesso che ai principi costituzionali si possa «derogare» — ipotizzarsi la possibilità di derogare ad un principio solo se assolutamente necessario a tutelarne uno di rango maggiore), e richiamate le considerazioni appena svolte in ordine alla natura della Costituzione come patto sociale di garanzia contro gli abusi della maggioranza, e la conseguente assoluta necessità di evitare che tali abusi possano essere perpetrati dietro lo schermo di una pretesa situazione di eccezionalità, ritiene questo giudice che, anche a volersi ammettere la possibilità che situazioni di eccezionalità possano giustificare una deroga (nel senso anzidetto) ai principi costituzionali, non possano non trarsene le conseguenze che seguono:

1) non sono suscettibili di deroga — se non a garanzia di altri principi di rango ancora superiore (ad es. la intangibilità della vita o salute umana), e sempre che il sacrificio sia contenuto nei limiti dell'assolutamente indispensabile — i principi rientranti tra quelli all'apice della scala gerarchica dei valori costituzionali, posto che è a tutela di questi ultimi principi, semmai, che può ipotizzarsi la possibilità di una deroga a principi di rango inferiore; tra i principi di vertice, in primo luogo, occorre evidenziare quello di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e quelli che (come quello dell'obbligatorietà ed irretrattabilità dell'azione penale, che pongono tutti cittadini in posizione di parità avanti alla legge penale; quelli sulla capacità contributiva, che detta parità realizzano avanti alle leggi fiscali e tributarie) ne sono i corollari;

2) in un sistema di Costituzione rigida, quale è quello vigente, le deroghe (nel senso di sia pure parziale negazione o disapplicazione di un principio costituzionale), quand'anche ipotizzabili, devono comunque essere limitate ai casi di assoluta eccezionalità; questi ultimi devono essere tali in maniera assolutamente oggettiva, indiscutibile, e non già in forza di valutazioni politiche o prospettazioni di parte (anche perché queste sfuggirebbero

al sindacato della Corte costituzionale, giusta il disposto dell'art. 28 della legge n. 87/1953: sicchè affermare il contrario legittimerebbe la possibilità di violazioni anche gravissime della Costituzione in forza di contingenti valutazioni politiche), e tantomeno possono pertanto consistere in mere situazioni di difficoltà cui si sarebbe potuto ovviare attraverso i normali strumenti normativi;

3) la deroga (nel senso suddetto) a principi costituzionali di rango subordinato a quello che si intende tutelare deve infatti presentarsi come assolutamente necessaria, e la situazione non può essere intesa come «eccezionale» se diversamente evitabile; la «deroga» deve quindi essere l'unica via percorribile per la salvaguardia di un principio costituzionale di valore assolutamente essenziale;

4) non possono pertanto essere ritenuti casi di assoluta ed oggettiva eccezionalità nemmeno quelli che potevano essere previsti e cui si poteva ovviare per tempo in via ordinaria e con strumenti costituzionalmente corretti perché rispettosi di tutti i principi costituzionali;

5) non è quindi eccezionale nemmeno quella situazione che sia stata dolosamente o con colpa grave realizzata da scelte operate da chi all'eccezionalità intenda far ricorso a giustificazione di deroghe ai principi costituzionali, altrimenti si aprirebbe il varco ad abusi incontrollabili della maggioranza, che potrebbe artatamente creare situazioni di eccezionalità per giustificare le più odiose violazioni dei principi costituzionali.

Specialmente l'ultimo dei punti affrontati, potendo involgere accertamenti ed apprezzamenti che agevolmente può apparire che sconfinino nell'ambito delle valutazioni politiche, svela appieno la estrema delicatezza (non solo dal punto di vista della sindacabilità per via giudiziaria) delle questioni attinenti alla possibilità di derogare ai principi costituzionali per ragioni di eccezionalità; ma non è tanto su questo (pur se rilevante), quanto sui punti 1, 2, 3 e 4 che occorre ed è sufficiente appuntare l'attenzione dell'interprete nel valutare la legittimità costituzionale delle leggi di condono o sanatoria, e cioè di quelle leggi che producono effetti estintivi del reato senza assumere le forme garantite delle leggi di amnistia (che, come già si è osservato, sono adottabili solo con maggioranze estremamente qualificate, a garanzia appunto dagli abusi della maggioranza contingente; così come, per la stessa ragione, originariamente l'emanazione del provvedimento di amnistia era affidato al Presidente della Repubblica, cui spettava l'insindacabile valutazione in ordine alla opportunità costituzionale di dar corso o meno alla legge delega di amnistia emanata dalla maggioranza parlamentare).

Quanto al punto 1), come peraltro già accennato, le leggi di condono e di sanatoria ledono il principio di eguaglianza, in quanto derogano al principio della parità dei cittadini di fronte alla legge penale, non solo sottoponendo taluni a pena (che per i reati che qui interessano, è congiuntamente pecuniaria e detentiva) ed altri no (in quanto tenuti solo a versare somme per lo più assolutamente irrisorie e senza altri effetti penali), ma anche premiando il cittadino disonesto rispetto quello onesto, estinguendo non solo il debito penale del primo, ma garantendogli anche la conservazione di un bene di relevantissima importanza, che si vieta invece (si pensi alle costruzioni in violazione degli strumenti urbanistici, realizzabili solo in forza della predetta sanatoria di un abuso) al cittadino onesto: dalla consumazione di un illecito, si permette così che venga a discendere una situazione di maggior favore normativo per il cittadino disonesto che per il cittadino onesto; il tutto, quindi, in termini di estrema ed eccezionale ingiustizia per disparità di trattamento: e per tale ragione, le leggi di condono appaiono direttamente lesive di principi costituzionali di rango assolutamente primario.

Quanto ai punti 2), 3) e 4) (che si trattano unitariamente stante la loro strettissima interdipendenza logica), occorre rilevare come tale lesione sia stata realizzata al di fuori dei casi di oggettiva eccezionalità, e senza necessità: in realtà, le leggi di condono (quelle di condono tributario come quelle di condono edilizio) risultano oggettivamente essere state il frutto di una scelta di politica economica e finanziaria non necessaria se non nell'ottica — eminentemente politica, e cioè svincolata dalla necessità oggettiva — di finanziare l'attività statale senza ricorrere alla leva fiscale (quale alternativa a quei «tagli strutturali» della spesa pubblica la cui necessità era stata più volte rimarcata dalle istituzioni economiche internazionali, ma che oggettivamente era difficile realizzare in tempi brevi), ed in assenza peraltro di situazioni di disequilibrio finanziario di carattere eccezionale e non altrimenti affrontabili.

Memore della necessità (propria; ma anche della Corte costituzionale in forza del già richiamato art. 28 della legge n. 87/1953) di non fondare la propria decisione su valutazioni politiche anziché sui fatti, questo giudice deve in primo luogo evidenziare come il senso della norma sia di vietare che il giudice decida in forza non già dell'applicazione della legge (ordinaria o costituzionale), ma in forza di proprie personali scelte di valori od opinioni: la legge, pertanto, deve essere oggetto (come peraltro ogni *res judicanda*) di uno scrutinio al quale saranno estranee sia le personali convinzioni del giudice, sia ragioni di politica contingente, che pertanto ne dovranno condurre ad una conclusione di incostituzionalità, ne salvare dall'abrogazione la norma che si ponga in contrasto con la Costituzione.

Questo giudice è poi tenuto ad osservare come quanto qui si va ad esporre non consta di valutazioni, ma di mero rilievo di fatti della cronaca parlamentare degli ultimi anni, di cui i mass media hanno dato diffusa notizia, e da cui si evince come i vari condoni (fiscali, edilizi, ecc.) siano stati lo strumento prescelto per perseguire l'equilibrio di bilancio nell'ambito dei c.d. parametri di Maastricht senza intervenire né sul lato della leva fiscale, né su quello strutturale della spesa, una volta che gli ordinari strumenti finanziari a legislazione vigente si erano rivelati insufficienti, per essere stata la crescita economica — e quindi l'ammontare del gettito fiscale — inferiore alle previsioni del Governo, che la cronaca permette di rilevare erano state sempre ritenute eccezionalmente ottimistiche dalle istituzioni internazionali, al cui parere imparziale ci si è adeguati sempre con grande ritardo, peraltro allorché anche le stime più pessimistiche erano ormai superate, per essere state le stesse ulteriormente riviste al ribasso dai suddetti organismi internazionali. La riprova è nella notevolissima entità della manovra finanziaria da approvarsi (che, su indicazione del nuovo ministro competente, il DPEF approvato ha stimato in circa 24 miliardi di euro) per rientrare nell'equilibrio di bilancio: cifra il cui importo, attese l'entità ragguardevole, non è di certo maturato tutto ad un tratto, come si evince esaustivamente non solo dall'entità dello sbilancio, ma anche dall'avallo che a tale ricostruzione è peraltro offerto da autorevolissimi esponenti della maggioranza (si segnala, ad es. l'intervista rilasciata dall'on. Bondi e pubblicata dal Corriere della Sera in data 4 luglio 2004, a pag. 6, ove si è testualmente ammesso che sin dal 2002 sarebbe occorso essere più sinceri ed ammettere che le stime di crescita erano irrealisticamente ottimistiche).

Quanto si è sin qui esposto, pertanto, permette di evidenziare come la «deroga» ai principi di cui agli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione sia stata realizzata per far fronte ad una situazione economico-finanziaria delle casse dello Stato, che avrebbe potuto essere agevolmente diversamente risolta senza compromettere i suddetti principi costituzionali, semplicemente agendo per tempo e sulla base di stime veritiere con la leva fiscale e tenendo sotto controllo la spesa pubblica; la situazione di difficoltà finanziaria che ha portato alla dichiarata necessità di una manovra di 24 miliardi di euro (ingente, ma neanche questa di per sé valevole a definire come «eccezionale» la presente situazione) non solo sarebbe anch'essa affrontabile per vie ordinarie (lo Stato italiano ha nel passato non remoto varato manovre anche più consistenti), ma di certo non può essere definita eccezionale, se sono corretti come a questo giudicante pare — i «paletti» logici e normativi da porsi al concetto di eccezionalità, elencati ai numeri 1, 2, 3 e 4 che precedono.

A ben vedere, di veramente eccezionale nella situazione che interessa appare esservi solo il grado di violazione dei principi costituzionali coinvolti ed il privilegio e trattamento di favore assicurato a chi ha violato la legge, cui sono stati riconosciute e garantite utilità e beni maggiori che al cittadino onesto: con le leggi di condono edilizio, si è prevista la possibilità di sanare immobili anche di rilevanti dimensioni (si pensi che il limite dei 750 mc è espressamente fissato solo per singola unità abitativa, e non per l'immobile nel suo complesso), costruiti abusivamente, ed anche se in violazione degli strumenti urbanistici.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 1, legge Cost. n. 1/1948, e 23 della legge n. 87/1953,*

*Ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 37 della legge n. 326/2003, nella parte in cui prevede la estinzione dei reati in materia edilizia e di violazione dei vincoli storico-paesaggistici, ed impongono la sospensione dei relativi procedimenti penali per essere dette norme in contrasto con gli artt. 1, 3, 9 (secondo comma), 32 (primo comma), 54, 79 (primo comma), e 112 della Costituzione;*

*Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*Sospende il procedimento in corso;*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al p.m., all'indagato ed al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Verona, addì 14 settembre 2004

*Il giudice: SERNIA*

## N. 1084

*Ordinanza del 14 settembre 2004 emessa dal G.i.p. del Tribunale di Verona  
nel procedimento penale a carico di Bonell Sigfrido ed altri*

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condono edilizio - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112.

## IL TRIBUNALE

Decidendo in ordine alla richiesta di archiviazione avanzata dal p.m. nei confronti di Bonell Sigfrido, Andreis Walter e Veronesi Giovanni;

Rilevato che il presente procedimento è stato fissato *ex art.* 409, comma 5 c.p.p. non apparendo accoglibile la richiesta di archiviazione avanzata dal p.m., risultando in atti elementi sufficienti a pronosticare una condanna in giudizio per i reati di cui agli artt. 44 d.P.R. n. 380/2001 (20 legge n. 47/1985) e 163, d.P.R. n. 490/1999 connessi all'esecuzione di opere edilizie in zona vincolata in assenza dei prescritti provvedimenti autorizzatori, atteso che quanto realizzato non appare ricomprensibile nella nozione di opere pertinenziali, sia per la esecuzione in zona sottoposta a vincolo (con conseguente ravvisabilità del menzionato reato di cui all'art. 163 d.P.R. n. 490/1999 e inapplicabilità della esenzione da provvedimento concessorio prevista dall'art. 7, comma 2 della legge n. 94/1982), sia per la loro autonomia rispetto alla pretesa opera principale;

Rilevato infatti che la procedura di sanatoria seguita dall'indagato ai sensi dell'art. 13, legge n. 47/1985 (ora art. 36 d.P.R. n. 380/2001) non appare idonea a conseguire l'estinzione dei reati per cui è procedimento, atteso che:

1) il reato edilizio in senso stretto, per l'esecuzione di opere edilizie in assenza o in totale difformità dal titolo abilitativo, in parte non è oggetto della concessione in sanatoria, atteso che la stessa è condizionata alla demolizione di alcune delle opere, le quali pertanto non sono state assentite in sanatoria ed in relazione alle quali, conseguentemente, il reato permane e non è estinto;

2) nel fatto denunciato è ravvisabile anche la violazione dell'art. 163 del d.P.R. n. 490/1999, non estinta dalla concessione in sanatoria rilasciata ai sensi degli artt. 36 e 45 d.P.R. n. 380/2001 (artt. 13 e 22, legge n. 47/1985);

Osservato che il procedimento andrebbe tuttavia sospeso nella sua interezza per effetto del richiamo ai capi IV e V della legge n. 47/1985 (ove trova collocazione l'art. 44, che prescrive la sospensione dei procedimenti giurisdizionali, ivi compresi quelli penali, sino alla scadenza del termine — fissato al 10 dicembre 2004 dall'art. 32, comma 32 d.l. n. 269/2003, come modificato dall'art. 5 del d.l. n. 168/2004 — stabilito per la presentazione della «domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio») operato dall'art. 32, comma 25 del d.l. n. 269/2003, ora convertito nella legge n. 326/2003, trattandosi di opere suscettibili di «condono» ai sensi dei commi 1, 26 e 27 del predetto art. 32, considerandosi come il comma 28 del citato art. 32 dispone che trovino applicazione anche le norme di cui all'art. 39 della legge n. 724/1994, il cui comma 8 espressamente stabiliva che il rilascio della concessione in sanatoria (se preceduta dalle prescritte autorizzazioni delle pp.aa. preposte alla tutela del vincolo) produceva l'estinzione del reato relativo alla violazione del vincolo;

Letti gli atti, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il presente procedimento ha ad oggetto reati edilizi in relazione ai quali assume rilievo l'art. 32 della legge n. 326/2003 (la quale ultima ha convertito il d.l. n. 269/2003), che prevede la sanatoria, ad istanza dell'interessato e dietro pagamento di una somma a titolo di «oblazione», dei reati edilizi e di quelli commessi in violazione del vincolo sui beni ambientali e culturali, commessi entro la data del 31 marzo 2003; in attesa della scadenza del termine fissato per la presentazione dell'istanza ed il pagamento della somma, il procedimento penale è sospeso in forza della legge suddetta, la quale infatti richiama anche l'art. 44 della legge n. 47/1985 (che appunto detto effetto sospensivo riconnette alle domande di condono edilizio).

Poichè il procedimento ha ad oggetto opere condonabili ai sensi della suddetta legge (in quanto realizzate prima del 31 marzo 2003 e non rientranti nella categorie elencate dall'art. 32, comma 27 della legge n. 326/2003), questo giudice è chiamato a fare applicazione della normativa indicata, quanto meno sotto il profilo del limite che la sospensione del procedimento pone alla sua capacità di adottare una decisione; ciò si sottolinea a rimarcare, comunque, la rilevanza delle questioni che si andranno a sollevare, e che sono già state sollevate da questo giudice in questo stesso procedimento ed in altri aventi oggetto analogo con ordinanze emanate in data 5 dicembre 2003; la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 197 del 24-28 giugno 2004, ha disposto la restituzione degli atti a questo giudice, ritenendo di avere operato una modifica sostanziale della disciplina impugnata con l'emanazione, in quelle stesse date, della sentenza n. 196/2004, che aveva dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge n. 326/2003; di talchè, a giudizio della Corte, si poneva il problema di «un nuovo esame dei termini delle questioni e della loro perdurante rilevanza nei giudizi *a quibus*».

Osserva il giudicante che la Corte, con la sentenza n. 196/2004, non ha vagliato le specifiche censure che questo giudice (sulle cui ordinanze di rimessione quella sentenza peraltro non decideva) aveva mosso alla legittimità in sé delle leggi di condono o sanatoria, avendo la Corte osservato che, nel sollevare la questione, le (altre) autorità rimettenti non avevano svolto argomentazioni diverse da quella già confutate dalla Corte con proprie precedenti sentenze, alle quali pertanto riteneva di doversi uniformare.

Ritiene questo giudice di avere invece ulteriori argomentazioni da sottoporre al vaglio della Corte, e tali che dovrebbero verosimilmente indurla a rivedere le sue pur argomentate pregresse decisioni in ordine a compatibilità costituzionale delle leggi di condono con effetti estintivi del reato.

Tanto premesso, può quindi passarsi all'esame particolareggiato delle rilevabili cause di illegittimità costituzionale della normativa indicata.

#### *Il contrasto con l'art. 79 della costituzione.*

Va quindi prima di tutto ricordato, quanto al contrasto con l'art. 79, comma 1 della Costituzione, che tale norma affida la potestà di estinguere i reati con atto legislativo solo alla legge di amnistia, che deve essere approvata con la maggioranza qualificata di 2/3 dei membri di ciascuna Camera. Tale puntualizzazione appare di tutto rilievo, atteso che la previsione di un procedimento estintivo di tutti i reati di una determinata specie già commessi entro una data prefissata, subordinata al pagamento di somme ed altri comportamenti del reo, altro non è che un'amnistia condizionata come disciplinata dall'art. 151, comma 4 c.p., a prescindere dal *nomen iuris* («condono», «sanatoria» *et similia*) prescelto dal legislatore e che non può valere a mascherare l'effettiva natura del provvedimento emanato. Infatti, opinare diversamente significa accettare la frustrazione delle garanzie e dei vincoli posti dalla Costituzione in relazione all'oggetto, allo scopo ed alla funzione di quei provvedimenti che — come quelli che, dichiarando l'estinzione di determinati già commessi reati, sono disciplinati nelle forme della legge di amnistia — appaiono dotati di particolare rilevanza costituzionale (operando sulla eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale), sicchè non a caso la legge fondamentale dello Stato li disciplina operando una attenta, ragionata e non casuale ripartizione di competenze tra i poteri dello Stato e, nell'ambito delle attribuzioni dello stesso potere, prevede altresì procedure e limiti per l'esercizio dello stesso.

Va quindi ricordato che analoghe questioni di incostituzionalità per violazione dell'art. 79 della Costituzione, sollevate in relazione a precedenti leggi di «condono», furono ritenute non fondate dalla Corte costituzionale, che escluse — anche in ragione dell'eccezionalità dell'istituto — che le leggi di condono potessero essere equiparate ad amnistie condizionate, anche in ragione della complessità delle fattispecie di sanatoria; ciò, tuttavia, in forza di argomentazioni che, a distanza di tempo, ed alla luce dell'esperienza maturatasi in questi anni in ordine all'uso ed abuso degli strumenti di condono e sanatoria, appaiono meritevoli di riconsiderazione, almeno in relazione al caso in oggetto, atteso che:

a) è proprio dell'amnistia c.d. «condizionata» vedere l'effetto estintivo del reato promanare non già in via diretta ed immediata dal provvedimento di clemenza, ma dall'adempimento da parte dell'interessato di obblighi od oneri specificati dal suddetto provvedimento di clemenza, oltre che dal verificarsi di condizioni eventualmente esterne alla volontà dello interessato: sicchè la circostanza che l'effetto estintivo previsto dalla richiamata legge n. 326/2003 consegua ad una complessa fattispecie (presentazione di apposita domanda corredata di documentazione varia; versamento di una somma di danaro commisurata generalmente all'entità dell'opera; non è invece necessario il rilascio del provvedimento amministrativo di concessione in sanatoria, atte che *ex art.* 39, legge n. 47/1985 — richiamata dal d.l. perchè compreso nel capo IV della legge n. 47/1985 — l'effetto estintivo del reato consegue al mero pagamento della somma dovuta a titolo di «oblazione»), peraltro tutta consistente in obblighi il cui adempimento è rimesso alla volontà dell'imputato, appare attagliarsi perfettamente alla figura dell'amnistia condizionata; è per tale ragione che non convincono, ed appaiono superate dall'effetto dell'abuso

dell'istituto in meno di un decennio, le diverse argomentazioni proprie di Corte costituzionale nn. 369/1988 e 427/1995, che comunque sembravano poggiare sul rilievo dell'eccezionalità dell'istituto (eccezionalità negata dall'abuso dell'istituto e su cui comunque, ampiamente si dirà oltre, per negarne la sussistenza);

b) in ogni caso, quand'anche volesse ritenersi, reiterando l'insegnamento di cui alle due pronunzie della Corte costituzionale citate da ultimo, che la complessità (peraltro eventuale) della fattispecie estintiva delineata dalle procedure di cui all'art. 32 della legge n. 326/2003 mal si attagli alla figura dell'amnistia condizionata, non può comunque non dubitarsi fortemente della legittimità costituzionale di provvedimenti legislativi aventi effetti estintivi del reato ma diversi dall'amnistia, atteso che quello di emanare quest'ultima (con un procedimento particolarmente garantito dalla necessaria sussistenza del voto positivo della maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna delle Camere su ogni articolo oltre che sul testo finale) è l'unico potere che la Carta costituzionale assegni al Parlamento come strumento ed espressione di una potestà assolutamente eccezionale (di talchè è lo stesso insegnamento della Corte costituzionale a ricordare che presupposti legittimanti devono esserne situazioni particolari) di paralisi dell'azione penale, che l'art. 112 della Costituzione vuole obbligatoria e, secondo il comune insegnamento della dottrina costituzionale, irretrattabile;

b-bis) invero, anche l'esegesi storica della Corte costituzionale conduce allo stesso risultato interpretativo: nell'impianto originario, il potere di emanare amnistia era assegnato al Presidente della Repubblica, sia pure su legge di delega del Parlamento: legge, tuttavia, che costituiva in capo al Presidente della Repubblica un potere, e non già un obbligo (di emanare l'amnistia); potere, a sua volta, che era assegnato al Capo dello Stato perchè, nella sua veste di garante *super partes* delle istituzioni e della Costituzione, valutasse l'opportunità di emanare un provvedimento di amnistia, che la Costituzione evidentemente non voleva assegnato all'arbitrio delle contingenti maggioranze politiche, stante l'ovvio ed evidente pericolo di abusi della maggioranza e della realizzazione di privilegi di esenzione dall'obbligatorietà dell'azione penale, e quindi in violazione di tale ultimo principio, dalla Costituzione istituito a garantire l'effettività del principio di eguaglianza dei cittadini anche nel processo penale.

Nell'impianto successivo alla modifica apportata dalla legge costituzionale n. 1/1992, all'emanazione dell'amnistia è necessaria una legge votata con maggioranza altamente qualificata (2/3 dei componenti di ciascuna Camera, per ogni articolo e sul testo complessivo), al fine precipuo di realizzare quella stessa garanzia la cui tutela era prima affidata al Presidente della Repubblica, atteso che — sottratto il relativo potere a quest'ultimo (anche al fine di accentuarne la deresponsabilizzazione politica) — solo il concorso di maggioranze altamente qualificate, statisticamente di gran lunga eccedenti quelle proprie delle maggioranze di governo, poteva garantire da quel pericolo di abusi cui già si è accennato.

b-ter) ne consegue che, come premesso, le leggi di «condono» o «sanatoria», in cui l'effetto estintivo della responsabilità penale per fatti già commessi è collegata all'adempimento di condizioni od obblighi da parte dell'imputato, sia o meno detto adempimento sottoposto a controllo da parte di organi amministrativi, sono senz'altro costituzionalmente illegittime se non adottate con le maggioranze qualificate di cui all'art. 79 della Costituzione: infatti, se non costituiscono provvedimenti di amnistia condizionata «mascherata», senz'altro si pongono oltre i limiti dei poteri assegnati dalla Costituzione al Parlamento, e sono pertanto comunque illegittimi costituzionalmente.

c) Pertanto, a prescindere dal *nomen iuris* attribuibile agli istituti estintivi disciplinati dall'art. 32 della legge n. 326/2003, pur dopo le modifiche apportate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 196/2004, questi appaiono comunque costituzionalmente illegittimi: se si tratta di un'amnistia «mascherata» è in concreto incostituzionale perchè deliberata senza la maggioranza qualificata imposta dall'art. 79, comma 1 della Costituzione; ma anche ove non si ritenga trattarsi di un provvedimento di amnistia mascherata è incostituzionale perchè la Costituzione appare aver volutamente ed scientemente previsto solo l'amnistia — in forza del suo particolare procedimento deliberativo, prima rimesso ad un potere del capo dello Stato pur se su delega del Parlamento, poi ad una maggioranza altamente qualificata — come unico strumento per paralizzare per via normativa l'esercizio dell'azione penale e derogare al principio dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

*Il contrasto con gli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione (principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge; obbligatorietà dell'azione penale e sua irretrattabilità; tutela del paesaggio).*

Effetto principe di ogni legge di condono o sanatoria, ed anche delle leggi di amnistia, è quello di operare una disparità di trattamento tra i cittadini: sia perchè coloro che hanno violato la legge vengono trattati come coloro che non l'hanno violata; sia perchè, tra cittadini entrambi contravventori della legge, alcuni beneficiano del provvedimento di clemenza, altri no (ad esempio, in dipendenza del *tempus commissi delicti*, o del titolo del reato, pur eventualmente a parità di pena edittale).

È per tale ragione che, anche con riferimento alle leggi di amnistia, la Corte costituzionale ha nel passato rilevato che le stesse debbano giustificarsi in relazione a circostanza particolari, nelle quali possa trovarsi ragione-

vole fondamento della previsione di una simile disparità di trattamento; e la previsione costituzionale di maggioranze altamente qualificate (addirittura più ampie di quelle necessarie per una legge di riforma costituzionale) per l'emanazione della legge di amnistia sembra assolvere in buona parte alla stessa esigenza.

Nel caso di leggi di condono o sanatoria che, come quella in oggetto, sono state adottate senza le maggioranze previste dall'art. 79 della Costituzione, l'effetto di disparità di trattamento diviene di assoluta evidenza; e ciò tanto più con riferimento proprio alla specifica normativa prevista dall'art. 32 della legge n. 326/2003, come meglio oltre si dirà.

Va subito sgombrato il campo da ogni possibile equivoco in ordine alla pretesa assimilabilità dei condoni all'istituto dell'oblazione disciplinato dagli artt. 162 e 162-*bis* del codice penale, dalla quale sia l'amnistia che il provvedimento di condono tributario, al di là dei *nomina iuris* scelti dal legislatore, profondamente si differenziano. Infatti, l'oblazione è un mezzo di estinzione del reato previsto dal legislatore in via ordinaria, generale ed astratta per tutti i reati, generalmente ancora da commettere e non già commessi, rientranti in una determinata tipologia (contravvenzioni puniti con pena pecuniaria, da sola o in alternativa a quella detentiva), che li caratterizza come reati di ridotta gravità, per i quali è già in via ordinaria prevista la pena pecuniaria, come unica pena o come alternativa alla pena detentiva; l'effetto estintivo del reato è ricollegato al pagamento di una somma che, essendo una quota rilevante del massimo della pena pecuniaria prevista per tali reati (tant'è che non è prevista oblazione per i reati per i quali la pena da irrogarsi abbia natura detentiva), assolve nel concreto alle finalità proprie della condanna a pena pecuniaria, e non appare pertanto porsi in violazione con i principi di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

Rileva pertanto che, invece, sia l'amnistia (condizionata o meno) che il condono edilizio disciplinato dalle norme richiamate sono rivolti solo a reati già commessi prima dell'emanazione del provvedimento estintivo, essendo peraltro il c.d. «condono» connesso al pagamento di somme che non costituiscono quota parte della pena prevista per i reati «condonabili» (ordinariamente, ed in particolare nel caso in oggetto, puniti con pena pecuniaria congiunta alla pena detentiva), sicchè, anche per tal via, il suddetto «condono» si presta ad assurgere a lesione del principio di eguaglianza tra i cittadini (tra quelli che hanno rispettato la legge e quelli che non l'hanno rispettata, e tra quelli che sono stati condannati con pena di legge e quelli che, magari per la maggior capacità di rendere difficoltoso l'accertamento della loro responsabilità, ancora non sono stati condannati a pena di legge, e mai lo saranno grazie proprio al «condono»: principio di eguaglianza peraltro che la stessa legge di amnistia rispetta — in quel che appare essere l'insegnamento della Corte costituzionale — ove ancorata ad eventi e situazioni eccezionali, mentre l'attuale legge di condono sembra essere ancorata solo ad una eccezionale difficoltà (apparentemente politica, più che oggettiva) di reperire altrimenti fonti finanziarie sufficienti a coprire le spese dello Stato.

Concludendo, la disciplina di cui all'art. 32 della legge n. 326/2003 realizza con tutta evidenza un trattamento di ingiustificato ed iniquo favore nei confronti del cittadino disonesto rispetto a quello corretto e fedele, con ingiustificata violazione della tutela del paesaggio e manifesta violazione anche degli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione, che predicano la necessità della tutela del paesaggio ed ambiente (che come può essere leso dal singolo, così può essere leso dalla regione o dal comune che adottino provvedimenti autorizzativi in violazione degli strumenti urbanistici approvati), l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge in generale, a quella penale in particolare (l'irretrattabilità dell'azione penale essendo corollario del principio dell'obbligatorietà di detta azione, il quale a sua volta è applicazione del principio di eguaglianza davanti alla legge penale), e non ammettono pertanto che il cittadino infedele possa ricevere un trattamento di maggior favore — vedendosi dichiarare l'estinzione del reato, laddove l'azione penale è voluta irretrattabile come corollario del principio della sua obbligatorietà, cui solo il procedimento costituzionale di legislazione di amnistia può porre fine — rispetto al cittadino fedele, atteso che è insegnamento costante della Corte costituzionale che ogni disparità di trattamento deve rinvenire una ragionevole giustificazione, e la commissione di un illecito (penale e/o amministrativo in materia edilizia) non può evidentemente assurgere a giustificazione di un privilegio o comunque di un trattamento di favore proprio in materia penale ed edilizia.

#### *Violazione dell'art. 54 della Costituzione.*

Va inoltre osservato che, pur espressamente sancendo lo stesso art. 54 della Costituzione che tutti i cittadini hanno il dovere di osservare la Costituzione e le leggi, la legge di condono tributario si pone invece a premio (come appena osservato) di chi la legge abbia violato, ed addirittura a disincentivazione del cittadino onesto al rispetto per il futuro delle norme di legge: così ravvisando questo giudice nella normativa di condono una violazione anche del citato art. 54 della Costituzione.

*Confutazione della ricorrenza di casi di «eccezionalità».*

La stessa Corte costituzionale, peraltro, come si accennava, ha sempre strettamente collegato la legittimità costituzionale delle leggi di condono alla ricorrenza di situazioni particolari ed a carattere eccezionale, che, uniche, avrebbero assicurato la legittimità costituzionali di leggi estintive della punibilità penale e non aventi le caratteristiche delle leggi di amnistia; premesso che da ciò si evince che secondo la stessa Corte costituzionale, pertanto, le leggi di sanatoria e condono non sono ordinariamente legittime costituzionalmente, ma possono diventarlo solo in dipendenza di situazioni eccezionali, e riservando al successivo sviluppo di questa ordinanza alcune doverose riflessioni sulla dignità costituzionale della categoria della «eccezionalità» quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, vale la pena qui richiamare le parole che ancora con la citata sentenza n. 196/2004, la Corte ha pronunciato, affermando che:

«Questa Corte, nella già richiamata giurisprudenza in tema di condono edilizio, ha più volte messo in evidenza che fondamento giustificativo di questa legislazione è stata la necessità di “chiudere un passato illegale” in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell’abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche “ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria” (tra le altre, *cf.* sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002).

Ciò a giustificazione di un provvedimento normativo senza dubbio eccezionale e straordinario, che deve trovare la propria *ratio* sia nella “persistenza del fenomeno dell’abusivismo, con conseguente esigenza di recupero della legalità” sia nella imputabilità di tale fenomeno di abusivismo “almeno in parte, proprio alla scarsa incisività e tempestività dell’azione di controllo del territorio da parte degli enti locali e delle regioni” (*cf.* sentenza n. 256 del 1996 e, analogamente, sentenze n. 302 del 1996 e n. 270 del 1996).

Su questo piano, non può negarsi che la legislazione statale negli ultimi anni sia profondamente mutata, prevedendo ormai strumenti preventivi e repressivi adeguati, e che abbia trovato anche una sua relativa stabilizzazione nel recente testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia adottato con d.P.R. n. 380 del 2001 (non a caso, il comma 2 dello stesso art. 32 impugnato si riferisce appunto — seppur con norma contestata dalle ricorrenti ed alla quale si farà riferimento oltre — a questo testo unico come ad una fonte idonea a creare discontinuità nella stessa legittimazione ad adottare un condono edilizio).

Al tempo stesso, non poche realtà comunali e regionali sembrano aver assunto linee di politica amministrativa e legislativa coerenti con un’azione di contrasto dell’abusivismo edilizio, anche se certo non in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale.

In realtà, la giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato ogni condono edilizio, che incide — come si è ripetutamente sottolineato — sulla sanzionabilità penale e sulla stessa certezza del diritto, nonché sulla tutela di valori essenziali come il paesaggio e l’equilibrato sviluppo del territorio, solo come un istituto “a carattere contingente e del tutto eccezionale” (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo “negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale” (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole “trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza” (sentenza n. 427 del 1995).

Pertanto questa Corte, specie dinanzi alla sostanziale reiterazione — tramite l’art. 39 della legge n. 724 del 1994 — del condono edilizio degli anni ottanta, più volte ha ammonito che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del condono (fra le molte, *cf.* sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995, nonché ordinanze n. 174 del 2002, n. 45 del 2001 e n. 395 del 1996).

Tali affermazioni, tuttavia, non implicano l’illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizia straordinario, mai affermata da questa Corte.

Piuttosto, occorre uno stretto esame di costituzionalità del testo legislativo che preveda un nuovo condono edilizio, al fine di individuare un ragionevole fondamento, nonché elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni edilizi, in modo da evitare l’obiezione secondo cui si sarebbe in realtà prodotto un vero e proprio ordinamento legislativo stabile, diverso e contrapposto a quello ordinario, della cui gestione per di più sono in larga parte titolari soggetti istituzionali diversi dallo Stato.

Sottoponendo l’art. 32 oggetto del presente giudizio all’esame se sussista una giustificazione del condono, rileva il comma 2 di questo articolo, il quale esprime — seppure con linguaggio in parte improprio — l’opportunità che si preveda ancora una volta un intervento straordinario di condono edilizio nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l’altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio».

Orbene, deve assolutamente rilevarsi che — ad una verifica calata nel caso concreto — non appare possibile affermare che, dalla «recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l'altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio» possano trarsi quelle stringenti e relevantissime giustificazioni che la stessa Corte pone quali condizioni necessarie ad una legge di condono: ed invero, il t.u. delle disposizioni in materia urbanistica ed edilizia (d.P.R. n. 380/2001) ha natura per lo più meramente ricognitiva e riorganizzativa della legislazione preesistente in materia, e pertanto in nulla di rilevante la innova; quanto al titolo V della Costituzione, proprio la legge di condono in oggetto, come la stessa Corte ha dovuto riconoscere proprio con la sentenza n. 196/2004, ne operava una grave violazione, sicché ben difficilmente può nell'entrata in vigore di detta normativa costituzionale — che tra l'altro si limita a sottrarre alla competenza statale determinate materie — rinvenirsi la giustificazione della legge di condono, e cioè, occorre forse sottolinearlo, di una legge che non si preoccupa di stabilire nuovi criteri di normazione circa l'uso umano del territorio, ma solo di escludere la punibilità di fatti che comunque rimarrebbero reati per chi invece dovesse commetterli dopo il 31 marzo 2003; infine, il condono in oggetto non appare segnare alcuna discontinuità con i precedenti condoni, atteso che non ne restringe, ma semmai amplia, l'ambito e l'oggetto, prevedendo la «condonabilità» anche delle opere edilizie realizzate prima dell'entrata in vigore delle precedenti leggi di condono, ma che in forza di queste ultime comunque non sarebbero state sanabili a causa del loro contrasto con gli strumenti urbanistici.

Alla stregua delle considerazioni svolte, appare del tutto conseguente ritenere quindi l'illegittimità costituzionale, in via di principio, delle leggi di «sanatoria» o «condono», e senz'altro di quella che qui interessa, in quanto la Costituzione — si ritiene necessario ripeterlo — è chiara nel riservare alla legge di amnistia, col suo particolare procedimento deliberativo (previsto a garanzia del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale e per sottrarre detto principio alla disponibilità ed alle scelte di maggioranze contingenti), la possibilità di produrre effetti estintivi del reato già commesso.

Né, a parere di questo giudice, appare possibile affermare in via di principio che detti effetti estintivi possano essere connessi a differenti fonti e procedimenti normativi (appunto, le leggi c.d. di «sanatoria» o «condono»), in dipendenza da pretese ragioni di «eccezionalità»; perché invero, anche laddove la suddetta categoria della «eccezionalità», quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, possa essere intesa come dotata di dignità costituzionale, è dalla natura stessa della Costituzione che discende l'impossibilità che, nel vigente assetto costituzionale, vi sia posto per leggi di «condono» o «sanatoria» che abbiano effetti estintivi dell'illecito penale, fuori dei casi disciplinati nelle legittime forme delle leggi di amnistia; e non appare quindi inutile ripercorrere alcune nozioni in ordine alla natura della Costituzione della Repubblica italiana.

Come è noto, la Costituzione è la legge fondamentale dello Stato: ciò non solo nel senso che si pone al vertice della gerarchia delle fonti ma, prima di tutto, nel senso che la stessa è la legge fondante dello Stato, nella sua veste di patto sociale che assicura la pacifica convivenza dei portatori di opposti interessi: è infatti in forza di detto patto sociale che i convenuti concordano nel sottomettersi al principio di maggioranza, e cioè di vedersi vincolati dalle scelte da quest'ultima operate, in quanto dette scelte comunque non potranno incidere — se non in casi particolari, e con maggioranze talmente qualificate da manifestare la necessità della modifica per il bene comune — sul nucleo fondante di quel patto sociale, e sui diritti e le altre situazioni personali di cui detto patto proclama la (almeno tendenziale) inviolabilità.

Con la Costituzione, pertanto, si stabilisce un nucleo di principi e valori comuni di cui si afferma l'assoluta rilevanza e che pertanto si vogliono sottratti all'eventuale strapotere o dittatura della maggioranza, la quale ultima è normalmente contingente e transeunte; per tal verso, la Costituzione delinea pertanto l'anima e l'identità di fondo di una nazione (e la ragion d'essere dello Stato che ne è ente strumentale), che persiste nel tempo a prescindere da quelle che siano le maggioranze contingenti.

Ne consegue l'assoluta delicatezza del tema delle deroghe all'assetto costituzionale motivate da «ragioni di eccezionalità»: deroghe che la Costituzione non ammette né in alcuna forma prevede, e che pertanto appare assolutamente rischioso ricavare in via interpretativa da un vuoto normativo che non offre agganci, se non la condivisa considerazione che, nell'ambito dei valori costituzionali, è ravvisabile una sorta di «gerarchia», taluni principi apparendo più importanti — per la più immediata e diretta pertinenza con la tutela della persona — degli altri, pur tutti apparendo indefettibili perché oggetto di previsione costituzionale; il che, tuttavia, si è sempre ritenuto giustificare al più una compressione — nella ricerca di un equilibrio tra esigenze eventualmente contrapposte ma tutte di rilievo costituzionale — del rispetto di un principio costituzionale, ove assolutamente necessaria ad assicurare la tutela di un principio di rango «sovraordinato»: e non già la sia pure momentanea negazione del rispetto del principio «subordinato». Anzi, vale la pena ricordare come con la

citata sentenza n. 196/2004 la stessa Corte costituzionale ha espressamente affermato che la «“primarietà” non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la “primarietà” degli interessi che assurgono alla qualifica di “valori costituzionali” non può che implicare l’esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all’interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative».

Appare quindi senz’altro legittimo che una legge ordinaria, chiamata a disciplinare una materia in cui vengano in conflitto beni-interessi entrambi oggetto di tutela costituzionale, possa operare un contemperamento di detti interessi ricercando il punto di equilibrio tra gli stessi nella ponderazione comparata della diversa rilevanza ed importanza gerarchica dei principi coinvolti (come ricorda la stessa sentenza n. 196/2004 della Corte costituzionale); ma non che — a tutela di un principio costituzionale — in un determinato ambito o in una determinata materia un altro principio costituzionale, di rango asseritamente inferiore, venga sacrificato o compresso drasticamente sino a svuotarlo sostanzialmente di tutela, e cioè si «deroghi» a detto principio: e ciò perchè la Costituzione è comunque quella legge fondamentale che nella sua unitarietà (e quindi, in tutte le sue parti) delinea l’assetto di fondo dello Stato che la comunità nazionale, ha deciso di darsi come condizione della sua pacifica esistenza e della legittimazione delle istituzioni statuali, e non ammette pertanto lesioni nemmeno parziali.

Tra i principii più importanti, e forse il più importante in assoluto (come svelato anche dalla sua collocazione quasi in apertura della Corte costituzionale), appare senz’altro essere il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, senza del quale non appare nemmeno predicabile la nozione di costituzione come patto sociale, perchè un patto è equo, ed è tale, solo se stipulato tra eguali: e l’intera Costituzione appare ispirata dal principio di eguaglianza ed equità, quali fondamenta dello Stato democratico di diritto.

Per tal verso, si usa talora dire che la Costituzione appare quindi assimilabile ad un trattato o contratto: con la differenza che, nei trattati, gli Stati si riservano clausole di recesso o sospensione dell’applicazione degli stessi, in situazioni particolari, a tutela dell’interesse nazionale, così come nei contratti ad ogni parte spetta il diritto di chiederne la risoluzione per inadempimento dell’altra parte; mentre, nell’attuale assetto Costituzionale, la tutela dell’eventuale «contraente debole» (e cioè, la contingente minoranza) dagli eventuali abusi del «contraente» di maggioranza, non riposa altro che nella indipendenza ed imparzialità dei suoi giudici, ed *in primis* della Corte costituzionale, chiamati a valutare la correttezza costituzionale dell’operato della maggioranza.

Se la stessa Corte ha ritenuto con la sentenza n. 196/2004 che la partecipazione delle regioni e dei comuni al procedimento deliberativo dei limiti di ammissibilità del condono possa valere ad assicurare la tutela dell’art. 9 della Costituzione, non può invece nel caso in oggetto ritenersi che la tutela dei diritti dei cittadini al rispetto dei principi «primari» (quello di eguaglianza; di democrazia; ma anche di tutela del territorio da eventuali abusi degli stessi enti pubblici territoriali) possa essere rinvenuta in forme diverse dalla pronuncia di incostituzionalità della legge. Se infatti, quanto alla tutela dell’art. 9 della Costituzione (nonchè degli artt. 117, 118, 119 della Costituzione), va (almeno in parte, per quel che attiene all’art. 9 della Costituzione, atteso che, come detto, non può escludersi che proprio l’ente territoriale possa abusare dei propri poteri in danno del territorio) condivisa l’osservazione che «il doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo — all’interno delle scelte riservate al legislatore nazionale — delle norme in tema di condono contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell’ambiente e del paesaggio, che sono — per loro natura — i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi», è peraltro del tutto evidente come manchino istituzioni ulteriori legittimate a farsi titolari — e quindi ad assurgere al ruolo di interlocutori del Governo o del Parlamento — dell’interesse dei cittadini al rispetto del principio di cui all’art. 3 della Costituzione e di quelli che ne sono corollari attuativi in tema di eguaglianza davanti alla legge penale e di godimento dei beni ambientali ed addirittura della salute (la cui tutela discende anche dalle condizioni ambientali) atteso che la legge n. 326/2003 comunque permette un eventuale concorso di intenti tra Stato e regioni (si noti che la maggioranza delle regioni non ha nè sollevato conflitto di attribuzioni con lo Stato nè impugnato la legge n. 326/2003) nel sacrificare il bene territorio, che è anche dimensione di esplicazione, in quanto ambito spaziale di realizzazione e preconditione di godimento, del bene salute.

L’unica via aperta è pertanto quella dell’eccezione di incostituzionalità rimessa al giudice, e del sindacato della Corte costituzionale su detta eccezione, con pronuncia abrogativa della norma eventualmente ritenuta incostituzionale per violazione dei principi «primari».

Ritornando quindi al tema della possibilità o meno di fondare su situazioni di «eccezionalità» le eventuali deroghe ai principi costituzionali, e ricordato come l'unico appiglio all'accoglimento di tale tesi possa rinvenirsi nella ipotetica gerarchia ravvisabile tra i valori costituzionali (di talchè potrebbe al più — ammesso e non concesso che ai principi costituzionali si possa «derogare» ipotizzarsi la possibilità di derogare ad un principio solo se assolutamente necessario a tutelarne uno di rango maggiore), e richiamate le considerazioni appena svolte in ordine alla natura della Costituzione come patto sociale di garanzia contro gli abusi della maggioranza, e la conseguente assoluta necessità di evitare che tali abusi possano essere perpetrati dietro lo schermo di una pretesa situazione di eccezionalità, ritiene questo giudice che, anche a volersi ammettere la possibilità che situazioni di eccezionalità possano giustificare una deroga (nel senso anzidetto) ai principi costituzionali, non possano non trarsene le conseguenze che seguono:

1) non sono suscettibili di deroga — se non a garanzia di altri principi di rango ancora superiore (ad es. la intangibilità della vita o salute umana), e sempre che il sacrificio sia contenuto nei limiti dell'assolutamente indispensabile — i principi rientranti tra quelli all'apice della scala gerarchica dei valori costituzionali, posto che è a tutela di questi ultimi principi, semmai, che può ipotizzarsi la possibilità di una deroga a principi di rango inferiore; tra i principi di vertice, in primo luogo, occorre evidenziare quello di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e quelli che (come quello dell'obbligatorietà ed irretrattabilità dell'azione penale, che pongono tutti cittadini in posizione di parità avanti alla legge penale; quelli sulla capacità contributiva, che detta parità realizzano avanti alle leggi fiscali e tributarie) ne sono i corollari.

2) in un sistema di Costituzione rigida, quale è quello vigente, le deroghe (nel senso di sia pure parziale negazione o disapplicazione di un principio costituzionale), quand'anche ipotizzabili, devono comunque essere limitate ai casi di assoluta eccezionalità; questi ultimi devono essere tali in maniera assolutamente oggettiva, indiscutibile, e non già in forza di valutazioni politiche o prospettazioni di parte (anche perchè queste sfuggirebbero al sindacato della Corte costituzionale, giusta il disposto dell'art. 28 della legge n. 87/1953: sicchè affermare il contrario legittimerebbe la possibilità di violazioni anche gravissime della Costituzione in forza di contingenti valutazioni politiche), e tantomeno possono pertanto consistere in mere situazioni di difficoltà cui si sarebbe potuto ovviare attraverso i normali strumenti normativi;

3) la deroga (nel senso suddetto) a principi costituzionali di rango subordinato a quello che si intende tutelare deve infatti presentarsi come assolutamente necessaria, e la situazione non può essere intesa come «eccezionale» se diversamente evitabile; la «deroga» deve quindi essere l'unica via percorribile per la salvaguardia di un principio costituzionale di valore assolutamente essenziale;

4) non possono pertanto essere ritenuti casi di assoluta ed oggettiva eccezionalità nemmeno quelli che potevano essere previsti e cui si poteva ovviare per tempo in via ordinaria e con strumenti costituzionalmente corretti perchè rispettosi di tutti i principi costituzionali;

5) non è quindi eccezionale nemmeno quella situazione che sia stata dolosamente o con colpa grave realizzata da scelte operate da chi all'eccezionalità intenda far ricorso a giustificazione di deroghe ai principi costituzionali, altrimenti si aprirebbe il varco ad abusi incontrollabili della maggioranza, che potrebbe artatamente creare situazioni di eccezionalità per giustificare le più odiose violazioni dei principi costituzionali.

Specialmente l'ultimo dei punti affrontati, potendo involgere accertamenti ed apprezzamenti che agevolmente può apparire che sconfinino nell'ambito delle valutazioni politiche, svela appieno la estrema delicatezza (non solo dal punto di vista della sindacabilità per via giudiziaria) delle questioni attinenti alla possibilità di derogare ai principi costituzionali per ragioni di eccezionalità; ma non è tanto su questo (pur se rilevante), quanto sui punti 1, 2, 3 e 4 che occorre ed è sufficiente appuntare l'attenzione dell'interprete nel valutare la legittimità costituzionale delle leggi di condono o sanatoria, e cioè di quelle leggi che producono effetti estintivi del reato senza assumere le forme garantite delle leggi di amnistia (che, come già si è osservato, sono adottabili solo con maggioranze estremamente qualificate, a garanzia appunto dagli abusi della maggioranza contingente; così come, per la stessa ragione, originariamente l'emanazione del provvedimento di amnistia era affidato al Presidente della Repubblica, cui spettava l'insindacabile valutazione in ordine alla opportunità costituzionale di dar corso o meno alla legge delega di amnistia emanata dalla maggioranza parlamentare).

Quanto al punto 1), come peraltro già accennato, le leggi di condono e di sanatoria ledono il principio di eguaglianza, in quanto derogano al principio della parità dei cittadini di fronte alla legge penale, non solo sottoponendo taluni a pena (che per i reati che qui interessano, è congiuntamente pecuniaria e detentiva) ed altri no (in quanto tenuti solo a versare somme per lo più assolutamente irrisorie e senza altri effetti penali), ma anche premiando il cittadino disonesto rispetto quello onesto, estinguendo non solo il debito penale del primo, ma garantendogli anche la conservazione di un bene di relevantissima importanza, che si vieta invece (si pensi alle costruzioni in violazione degli strumenti urbanistici, realizzabili solo in forza della predetta sanatoria di un abuso)

al cittadino onesto: dalla consumazione di un illecito, si permette così che venga a discendere una situazione di maggior favore normativo per il cittadino disonesto che per il cittadino onesto; il tutto, quindi, in termini di estrema ed eccezionale ingiustizia per disparità di trattamento: e per tale ragione, le leggi di condono appaiono direttamente lesive di principi costituzionali di rango assolutamente primario.

Quanto ai punti 2), 3) e 4) (che si trattano unitariamente stante la loro strettissima interdipendenza logica), occorre rilevare come tale lesione sia stata realizzata al di fuori dei casi di oggettiva eccezionalità, e senza necessità: in realtà, le leggi di condono (quelle di condono tributario come quelle di condono edilizio) risultano oggettivamente essere state il frutto di una scelta di politica economica e finanziaria non necessaria se non nell'ottica — eminentemente politica, e cioè svincolata dalla necessità oggettiva — di finanziare l'attività statale senza ricorrere alla leva fiscale (quale alternativa a quei «tagli strutturali» della spesa pubblica la cui necessità era stata più volte rimarcata dalle istituzioni economiche internazionali, ma che oggettivamente era difficile realizzare in tempi brevi), ed in assenza peraltro di situazioni di disequilibrio finanziario di carattere eccezionale e non altrimenti affrontabili.

Memore della necessità (propria; ma anche della Corte costituzionale in forza del già richiamato art. 28 della legge n. 87/1953 di non fondare la propria decisione su valutazioni politiche anziché sui fatti, questo giudicante deve in primo luogo evidenziare come il senso della norma sia di vietare che il giudice decida in forza non già dell'applicazione della legge (ordinaria o costituzionale), ma in forza di proprie personali scelte di valori od opinioni: la legge, pertanto, deve essere oggetto (come peraltro ogni *res judicata*) di uno scrutinio al quale saranno estranee sia le personali convinzioni del giudice, sia ragioni di politica contingente, che pertanto né, dovranno condurre ad una conclusione di incostituzionalità, né salvare dall'abrogazione la norma che si ponga in contrasto con la Costituzione.

Questo giudice è poi tenuto ad osservare come quanto qui si va ad esporre non consta di valutazioni, ma di mero rilievo difatti della cronaca parlamentare degli ultimi anni, di cui i mass media hanno dato diffusa notizia, e da cui si evince come i vari condoni (fiscali, edilizi, ecc.) siano stati lo strumento prescelto per perseguire l'equilibrio di bilancio nell'ambito dei c.d. parametri di Maastricht senza intervenire né sul lato della leva fiscale, né su quello strutturale della spesa, una volta che gli ordinari strumenti finanziari a legislazione vigente si erano rivelati insufficienti, per essere stata la crescita economica — e quindi l'ammontare del gettito fiscale — inferiore alle previsioni del governo, che la cronaca permette di rilevare erano state sempre state ritenute eccezionalmente ottimistiche dalle istituzioni internazionali, al cui parere imparziale ci si è adeguati sempre con grande ritardo, peraltro allorché anche le stime più pessimistiche erano ormai superate, per essere state le stesse ulteriormente riviste al ribasso dai suddetti organismi internazionali. La riprova è nella notevolissima entità della manovra finanziaria da approvarsi (che, su indicazione del nuovo ministro competente, il DPEF approvato ha stimato in circa 24 miliardi di euro) per rientrare nell'equilibrio di bilancio: cifra il cui importo, attesane l'entità ragguardevole, non è di certo maturato tutto ad un tratto, come si evince esaustivamente non solo dall'entità dello sbilancio, ma anche dall'avallo che a tale ricostruzione è peraltro offerto da autorevolissimi esponenti della maggioranza (si segnala, ad es. l'intervista rilasciata dall'on. Bondi e pubblicata dal Corriere della Sera in data 4 luglio 2004, a pag. 6, ove si è testualmente ammesso che sin dal 2002 sarebbe occorso essere più sinceri ed ammettere che le stime di crescita erano irrealisticamente ottimistiche).

Quanto si è sin qui esposto, pertanto, permette di evidenziare come la «deroga» ai principi di cui agli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione sia stata realizzata per far fronte ad una situazione economico-finanziaria delle casse dello Stato, che avrebbe potuto essere agevolmente diversamente risolta senza compromettere i suddetti principi costituzionali, semplicemente agendo per tempo e sulla base di stime veritiere con la leva fiscale e tenendo sotto controllo la spesa pubblica; la situazione di difficoltà finanziaria che ha portato alla dichiarata necessità di una manovra di 24 miliardi di euro (ingente, ma neanche questa di per sé valevole a definire come «eccezionale» la presente situazione) non solo sarebbe anch'essa affrontabile per vie ordinarie (lo Stato italiano ha nel passato non remoto varato manovre anche più consistenti), ma di certo non può essere definita eccezionale, se sono corretti — come a questo giudicante pare — i «paletti» logici e normativi da porsi al concetto di eccezionalità, elencati ai numeri 1, 2, 3 e 4 che precedono.

A ben vedere, di veramente eccezionale nella situazione che interessa appare esservi solo il grado di violazione dei principi costituzionali coinvolti ed il privilegio e trattamento di favore assicurato a chi ha violato la legge, cui sono stati riconosciute e garantite utilità e beni maggiori che al cittadino onesto: con le leggi di condono edilizio, si è prevista la possibilità di sanare immobili anche di rilevanti dimensioni (si pensi che il limite dei 750 mc è espressamente fissato solo per singola unità abitativa, e non per l'immobile nel suo complesso), costruiti abusivamente, ed anche se in violazione degli strumenti urbanistici.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 1, legge cost. n. 1/1948, e 23 della legge n. 87/1953;*

*Ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32-37 della legge n. 326/2003, nella parte in cui prevede la estinzione dei reati in materia edilizia e di violazione dei vincoli storico-paesaggistici, ed impongono la sospensione dei relativi procedimenti penali, per essere dette norme in contrasto con gli artt. 1, 3, 9 (secondo comma), 32 (primo comma), 54, 79 (primo comma), e 112 della Costituzione;*

*Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*Sospende il procedimento in corso;*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al p.m., all'indagato ed al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Verona, addì 14 settembre 2005

*Il giudice:* SERNIA

05C0081

N. 1085

*Ordinanza del 14 settembre 2004 emessa dal G.i.p. del Tribunale di Verona  
nel procedimento penale a carico di Lombardi Anna ed altri*

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condonò edilizio - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112.

#### IL TRIBUNALE

Decidendo in ordine alla richiesta di archiviazione avanzata dal p.m. nei confronti di Lombardi Anna, Prandini Diego e Barzoi Giuseppe;

Rilevato che il presente procedimento è stato fissato *ex art.* 409, comma 5 c.p.p. non apparendo accoglibile la richiesta di archiviazione avanzata dal p.m., risultando in atti elementi sufficienti a pronosticare una condanna in giudizio per i reati di cui agli artt. 44 d.P.R. n. 380/2001 (20, legge n. 47/1985) e 163, d.P.R. n. 490/1999 connessi all'esecuzione di opere edilizie in zona vincolata in assenza dei prescritti provvedimenti autorizzatori, atteso che quanto realizzato non appare ricomprensibile nella nozione di opere eseguite in difformità parziale, comportando sagome e volumi diversi da quelli assentiti, peraltro realizzati in zona sottoposta a vincolo (*cf.* artt. 10, lett. c) e 22, commi 1, 2 e 3, d.P.R. n. 380/2001), né in quella di opere pertinenziali, sia per la esecuzione in zona sottoposta a vincolo (con conseguente ravvisabilità del menzionato reato di cui all'art. 163, d.P.R. n. 490/1999 e inapplicabilità della esenzione da provvedimento concessorio prevista dall'art. 7, comma 2 della legge n. 94/1982), sia per la loro spiccata autonomia fisica rispetto alla pretesa opera principale;

Rilevato infatti che la procedura di sanatoria seguita dall'indagato ai sensi dell'art. 13, legge n. 47/1985 (ora art. 36, d.P.R. n. 380/2001) non appare idonea a conseguire l'estinzione dei reati per cui è procedimento, atteso che:

1) il reato edilizio in senso stretto, per l'esecuzione di opere edilizie in assenza o in totale difformità dal titolo abilitativo, non appare sanato non risultando definiti né pagati gli oneri concessori di cui all'art. 13, comma 3, legge n. 47/1985 (art. 36, d.P.R. n. 380/2001), al cui versamento la norma riconnette l'effetto estintivo del reato;

2) nel fatto denunciato è ravvisabile anche la violazione dell'art. 163 del d.P.R. n. 490/1999, non estinta dalla concessione in sanatoria rilasciata ai sensi degli artt. 36 e 45 d.P.R. n. 380/2001 (artt. 13 e 22, legge n. 47/1985);

Osservato che il procedimento andrebbe tuttavia sospeso nella sua interezza per effetto del richiamo ai capi IV e V della legge n. 47/1985 (ove trova collocazione l'art. 44, che prescrive la sospensione dei procedimenti giurisdizionali, ivi compresi quelli penali, sino alla scadenza del termine — fissato al 10 dicembre 2004 dall'art. 32, comma 32, d.l. n. 269/2003, come modificato dall'art. 5 del d.l. n. 168/2004 — stabilito per la presentazione della «domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio») operato dall'art. 32, comma 25 del d.l. n. 269/2003, ora convertito nella legge n. 326/2003, trattandosi di opere suscettibili di «condono» ai sensi dei commi 1, 26 e 27 del predetto art. 32, considerandosi come il comma 28 del citato art. 32 dispone che rovino applicazione anche le norme di cui all'art. 39 della legge n. 724/1994, il cui comma 8, espressamente stabiliva che il rilascio della concessione in sanatoria (se preceduta dalle prescritte autorizzazioni delle pp.aa. preposte alla tutela del vincolo) produceva l'estinzione del reato relativo alla violazione del vincolo;

Letti gli atti, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il presente procedimento ha ad oggetto reati edilizi in relazione ai quali assume rilievo l'art. 32 della legge n. 326/2003 (la quale ultima ha convertito il d.l. n. 269/2003), che prevede la sanatoria, ad istanza dell'interessato e dietro pagamento di una somma a titolo di «oblazione», dei reati edilizi e di quelli commessi in violazione del vincolo sui beni ambientali e culturali, commessi entro la data del 31 marzo 2003; in attesa della scadenza del termine fissato per la presentazione dell'istanza ed il pagamento della somma, il procedimento penale è sospeso in forza della legge suddetta, la quale infatti richiama anche l'art. 44 della legge n. 47/1985 (che appunto detto effetto sospensivo riconnette alle domande di condono edilizio).

Poiché il procedimento ha ad oggetto opere condonabili ai sensi della suddetta legge (in quanto realizzate prima del 31 marzo 2003 e non rientranti nella categorie elencate dall'art. 32, comma 27 della legge n. 326/2003), questo giudice è chiamato a fare applicazione della normativa indicata, quanto meno sotto il profilo del limite che la sospensione del procedimento pone alla sua capacità di adottare una decisione; ciò si sottolinea a rimarcare, comunque, la rilevanza delle questioni che si andranno a sollevare, e che sono già state sollevate da questo giudice in questo stesso procedimento ed in altri aventi oggetto analogo con ordinanze emanate in data 5 dicembre 2003; la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 197 del 24-28 aprile 2004, ha disposto la restituzione degli atti a questo giudice, ritenendo di avere operato una modifica sostanziale della disciplina impugnata con l'emanazione, in quelle stesse date, della sentenza n. 196/2004, che aveva dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge n. 326/2003; di talché, a giudizio della Corte, si poneva il problema di «un nuovo esame dei termini delle questioni e della loro perdurante rilevanza nei giudizi *a quibus*».

Osserva il giudicante che la Corte, con la sentenza n. 196/2004, non ha vagliato le specifiche censure che questo giudice (sulle cui ordinanze di rimessione quella sentenza peraltro non decideva) aveva mosso alla legittimità in sé delle leggi di condono o sanatoria, avendo la Corte osservato che, nel sollevare la questione, le (altre) autorità rimettenti non avevano svolto argomentazioni diverse da quella già confutate dalla Corte con proprie precedenti sentenze, alle quali pertanto riteneva di doversi uniformare.

Ritiene questo giudice di avere invece ulteriori argomentazioni da sottoporre al vaglio della Corte, e tali che dovrebbero verosimilmente indurla a rivedere le sue pur argomentate pregresse decisioni in ordine a compatibilità costituzionale delle leggi di condono con effetti estintivi del reato.

Tanto premesso, può quindi passarsi all'esame particolareggiato delle rilevabili cause di illegittimità costituzionale della normativa indicata.

#### *Il contrasto con l'art. 79 della Costituzione.*

Va quindi prima di tutto ricordato, quanto al contrasto con l'art. 79, comma 1 della Costituzione, che tale norma affida la potestà di estinguere i reati con atto legislativo solo alla legge di amnistia, che deve essere approvata con la maggioranza qualificata di 2/3 dei membri di ciascuna Camera. Tale puntualizzazione appare di tutto rilievo, atteso che la previsione di un procedimento estintivo di tutti i reati di una determinata specie già commessi

entro una data prefissata, subordinata al pagamento di somme ed altri comportamenti del reo, altro non è che un'amnistia condizionata come disciplinata dall'art. 151, comma 4 c.p., a prescindere dal *nomen iuris* «condono», «sanatoria» *et similia*) prescelto dal legislatore e che non può valere a mascherare l'effettiva natura del provvedimento emanato. Infatti, opinare diversamente significa accettare la frustrazione delle garanzie e dei vincoli posti dalla Costituzione in relazione all'oggetto, allo scopo ed alla funzione di quei provvedimenti che — come quelli che, dichiarando l'estinzione di determinati già commessi reati, sono disciplinati nelle forme della legge di amnistia — appaiono dotati di particolare rilevanza costituzionale (operando sulla eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale), sicché non a caso la legge fondamentale dello Stato li disciplina operando una attenta, ragionata e non casuale ripartizione di competenze tra i poteri dello Stato e, nell'ambito delle attribuzioni dello stesso potere, prevede altresì procedure e limiti per l'esercizio dello stesso.

Va quindi ricordato che analoghe questioni di incostituzionalità per violazione dell'art. 79 Cost., sollevate in relazione a precedenti leggi di condono furono ritenute non fondate dalla Corte costituzionale, che escluse — anche in ragione dell'eccezionalità dell'istituto — che le leggi di condono potessero essere equiparate ad amnistie condizionate, anche in ragione della complessità delle fattispecie di sanatoria; ciò, tuttavia, in forza di argomentazioni che, a distanza di tempo, ed alla luce dell'esperienza maturatasi in questi anni in ordine all'uso ed abuso degli strumenti di condono e sanatoria, appaiono meritevoli di riconsiderazione, almeno in relazione al caso in oggetto, atteso che:

a) è proprio dell'amnistia c.d. «condizionata» vedere l'effetto estintivo del reato promanare non già in via diretta ed immediata dal provvedimento di clemenza, ma dall'adempimento da parte dell'interessato di obblighi od oneri specificati dal suddetto provvedimento di clemenza, oltre che dal verificarsi di condizioni eventualmente esterne alla volontà dello interessato: sicché la circostanza che l'effetto estintivo previsto dalla richiamata legge n. 326/2003 consegua ad una complessa fattispecie (presentazione di apposita domanda corredata di documentazione varia; versamento di una somma di danaro commisurata generalmente all'entità dell'opera; non e invece necessario il rilascio del provvedimento amministrativo di concessione in sanatoria, atteso che *ex art.* 39, legge n. 47/1985 — richiamata dal d.l. perché compreso nel capo IV della legge n. 47/1985 — l'effetto estintivo del reato consegue al mero pagamento della somma dovuta a titolo di «oblazione»), peraltro tutta consistente di obblighi il cui adempimento è rimesso alla volontà dell'imputato, appare attagliarsi perfettamente alla figura dell'amnistia condizionata; è per tale ragione che non convincono, ed appaiono superate dall'effetto dell'abuso dell'istituto in meno di un decennio, le diverse argomentazioni proprie di C. cost. n. 369/1988 e 427/1995, che comunque sembravano poggiare sul rilievo dell'eccezionalità dell'istituto (eccezionalità negata dall'abuso dell'istituto e su cui comunque, ampiamente si dirà oltre, per negarne la sussistenza);

b) in ogni caso, quand'anche volesse ritenersi, reiterando l'insegnamento di cui alle due pronunzie della Corte costituzionale citate da ultimo, che la complessità (peraltro eventuale) della fattispecie estintiva delineata dalle procedure di cui all'art. 32 della legge n. 326/2003 mal si attagli alla figura dell'amnistia condizionata, non può comunque non dubitarsi fortemente della legittimità costituzionale di provvedimenti legislativi aventi effetti estintivi del reato ma diversi dall'amnistia, atteso che quello di emanare quest'ultima (con un procedimento particolarmente garantito dalla necessaria sussistenza del voto positivo della maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna delle Camere su ogni articolo oltre che sul testo finale) è l'unico potere che la Carta costituzionale assegna al Parlamento come strumento ed espressione di una potestà assolutamente eccezionale (di talché è lo stesso insegnamento della Corte costituzionale a ricordare che presupposti legittimanti devono esserne situazioni particolari) di paralisi dell'azione penale, che l'art. 112 Cost. vuole obbligatoria e, secondo il comune insegnamento della dottrina costituzionale, irretrattabile;

*b-bis*) invero, anche l'esegesi storica della carta Costituzionale conduce allo stesso risultato interpretativo: nell'impianto originario, il potere di emanare amnistia era assegnato al Presidente della Repubblica, sia pure su legge di delega del Parlamento: legge, tuttavia, che costituiva in capo al Presidente della Repubblica un potere, e non già un obbligo (di emanare l'amnistia); potere, a sua volta, che era assegnato al Capo dello Stato perché, nella sua veste di garante *super partes* delle istituzioni e della Costituzione, valutasse l'opportunità di emanare un provvedimento di amnistia, che la Costituzione evidentemente non voleva assegnato all'arbitrio delle contingenti maggioranze politiche, stante l'ovvio ed evidente pericolo di abusi della maggioranza e della realizzazione di privilegi di esenzione dall'obbligatorietà dell'azione penale, e quindi in violazione di tale ultimo principio, dalla Costituzione istituito a garantire l'effettività del principio di eguaglianza dei cittadini anche nel processo penale.

Nell'impianto successivo alla modifica apportata dalla legge costituzionale n. 1/1992, all'emanazione dell'amnistia e necessaria una legge votata con maggioranza altamente qualificata (2/3 dei componenti di ciascuna Camera, per ogni articolo e sul testo complessivo), al fine precipuo di realizzare quella stessa garanzia la cui tutela era prima affidata al Presidente della Repubblica, atteso che — sottratto il relativo potere a quest'ultimo

(anche al fine di accentuarne la deresponsabilizzazione politica) — solo il concorso di maggioranze altamente qualificate, statisticamente di gran lunga eccedenti quelle proprie delle maggioranze di governo, poteva garantire da quel pericolo di abusi cui già si è accennato.

*b-ter)* ne consegue che, come premesso, le leggi di «condono» o «sanatoria», in cui l'effetto estintivo della responsabilità penale per fatti già commessi è collegata all'adempimento di condizioni od obblighi da parte dell'imputato, sia o meno detto adempimento sottoposto a controllo da parte di organi amministrativi, sono senz'altro costituzionalmente illegittime se non adottate con le maggioranze qualificate di cui all'art. 79 Cost.: infatti, se non costituiscono provvedimenti di amnistia condizionata «mascherata» senz'altro si pongono oltre i limiti dei poteri assegnati dalla Costituzione al Parlamento, e sono pertanto comunque illegittimi costituzionalmente.

*c)* Pertanto a prescindere dal *nomen iuris* attribuibile agli istituti estintivi disciplinati dall'art. 32 della legge n. 326/2003, pur dopo le modifiche apportate dalla sentenza C. cost. n. 196/2004, questi appaiono comunque costituzionalmente illegittimi: se si tratta di un'amnistia «mascherata», è in concreto incostituzionale perché deliberata senza la maggioranza qualificata imposta dall'art. 79, primo comma Cost.; ma anche ove non si ritenga trattarsi di un provvedimento di amnistia mascherata, è incostituzionale perché la Costituzione appare aver voluto e scientemente previsto solo l'amnistia — in forza del suo particolare procedimento deliberativo, prima rimesso ad un potere del capo dello Stato pur se su delega del Parlamento, poi ad una maggioranza altamente qualificata — come unico strumento per paralizzare per via normativa l'esercizio dell'azione penale e derogare al principio dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

*Il contrasto con gli art. 3, 112 e 9 della Costituzione (principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge; obbligatorietà dell'azione penale e sua irretrattabilità; tutela del paesaggio).*

Effetto principe di ogni legge di condono o sanatoria, ed anche delle leggi di amnistia, è quello di operare una disparità di trattamento tra i cittadini: sia perché coloro che hanno violato la legge vengono trattati come coloro che non l'hanno violata; sia perché, tra cittadini entrambi contravventori della legge, alcuni beneficiano del provvedimento di clemenza, altri no (ad esempio, in dipendenza del *tempus commissi delicti*, o del titolo del reato, pur eventualmente a parità di pena edittale).

È per tale ragione che, anche con riferimento alle leggi di amnistia, la Corte costituzionale ha nel passato rilevato che le stesse debbano giustificarsi in relazione a circostanza particolari, nelle quali possa trovarsi ragionevole fondamento della previsione di una simile disparità di trattamento; e la previsione costituzionale di maggioranze altamente qualificate (addirittura più ampie di quelle necessarie per una legge di riforma costituzionale) per l'emanazione della legge di amnistia sembra assolvere in buona parte alla stessa esigenza.

Nel caso di leggi di condono o sanatoria che, come quella in oggetto, sono state adottate senza le maggioranze previste dall'art. 79 della Costituzione, l'effetto di disparità di trattamento diviene di assoluta evidenza; e ciò tanto più con riferimento proprio alla specifica normativa prevista dall'art. 32 della legge n. 326/2003, come meglio oltre si dirà.

Va subito sgombrato il campo da ogni possibile equivoco in ordine alla pretesa assimilabilità dei condoni all'istituto dell'oblazione disciplinato dagli artt. 162 e 162-bis della codice penale, dalla quale sia l'amnistia che il provvedimento di condono tributario, al di là dei *nomina iuris* scelti dal legislatore, profondamente si differenziano. Infatti, l'oblazione è un mezzo di estinzione del reato previsto dal legislatore in via ordinaria, generale ed astratta per tutti i reati, generalmente ancora da commettere e non già commessi, rientranti in una determinata tipologia (contravvenzioni puniti con pena pecuniaria, da sola o in alternativa a quella detentiva), che li caratterizza come reati di ridotta gravità, per i quali è già in via ordinaria prevista la pena pecuniaria, come unica pena o come alternativa alla pena detentiva; l'effetto estintivo del reato è ricollegato al pagamento di una somma che, essendo una quota rilevante del massimo della pena pecuniaria prevista per tali reati (tant'è che non è prevista oblazione per i reati per i quali la pena da irrogarsi abbia natura detentiva), assolve nel concreto alle finalità proprie della condanna a pena pecuniaria, e non appare pertanto porsi in violazione con i principi di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

Rileva pertanto che, invece, sia l'amnistia (condizionata o meno) che il condono edilizio disciplinato dalle norme richiamate sono rivolti solo a reati già commessi prima dell'emanazione del provvedimento estintivo, essendo peraltro il c.d. «condono» connesso al pagamento di somme che non costituiscono quota parte della pena prevista per i reati «condonabili» (ordinariamente, ed in particolare nel caso in oggetto, puniti con pena pecuniaria congiunta alla pena detentiva), sicché, anche per tal via, il suddetto «condono» si presta ad assurgere a lesione del principio di eguaglianza tra i cittadini (tra quelli che hanno rispettato la legge e quelli che non l'hanno rispettata, e tra quelli che sono stati condannati con pena di legge e quelli che, magari per la maggior capacità di rendere difficoltoso l'accertamento della loro responsabilità, ancora non sono stati condannati a pena di legge, e mai lo saranno grazie proprio al «condono»: principio di eguaglianza peraltro che la stessa legge di amnistia

rispetta — in quel che appare essere l'insegnamento della Corte costituzionale — ove ancorata ad eventi e situazioni eccezionali, mentre l'attuale legge di condono sembra essere ancorata solo ad una eccezionale difficoltà (apparentemente politica, più che oggettiva) di reperire altrimenti fonti finanziarie sufficienti a coprire le spese dello Stato.

Concludendo, la disciplina di cui all'art. 32 della legge n. 326/2003 realizza con tutta evidenza un trattamento di ingiustificato ed iniquo favore nei confronti del cittadino disonesto rispetto a quello corretto e fedele, con ingiustificata violazione della tutela del paesaggio e manifesta violazione anche degli artt. 3, 112 e 9 Costituzione, che predicano la necessità della tutela del paesaggio ed ambiente (che come può essere leso dal singolo, così può essere leso dalla regione o dal comune che adottino provvedimenti autorizzativi in violazione degli strumenti urbanistici approvati), l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge in generale, a quella penale in particolare (l'irretrattabilità dell'azione penale essendo corollario del principio dell'obbligatorietà di detta azione il quale a sua volta è applicazione del principio di eguaglianza davanti alla legge penale), e non ammettono pertanto che il cittadino infedele possa ricevere un trattamento di maggior favore — vedendosi dichiarare l'estinzione del reato, laddove l'azione penale è voluta irretrattabile come corollario del principio della sua obbligatorietà, cui solo il procedimento costituzionale di legislazione di amnistia può porre fine — rispetto al cittadino fedele, atteso che è insegnamento costante della Corte costituzionale che ogni disparità di trattamento deve rinvenire una ragionevole giustificazione, e la commissione di un illecito (penale e/o amministrativo in materia edilizia) non può evidentemente assurgere a giustificazione di un privilegio o comunque di un trattamento di favore proprio in materia penale ed edilizia.

#### *Violazione dell'art. 54 della Costituzione.*

Va inoltre osservato che, pur espressamente sancendo lo stesso art. 54 della Costituzione che tutti i cittadini hanno il dovere di osservare la Costituzione e le leggi, la legge di condono tributario si pone invece a premio (come appena osservato) di chi la legge abbia violato, ed addirittura a disincentivazione del cittadino onesto al rispetto per il futuro delle norme di legge: così ravvisando questo giudice nella normativa di condono una violazione anche del citato art. 54 della Costituzione.

#### *Confutazione della ricorrenza di casi di «eccezionalità».*

La stessa Corte costituzionale, peraltro, come si accennava, ha sempre strettamente collegato la legittimità costituzionale delle leggi di condono alla ricorrenza di situazioni particolari ed a carattere eccezionale, che, uniche, avrebbero assicurato la legittimità costituzionali di leggi estintive della punibilità penale e non aventi le caratteristiche delle leggi di amnistia; premesso che da ciò si evince che secondo la stessa Corte costituzionale, pertanto, le leggi di sanatoria e condono non sono ordinariamente legittime costituzionalmente, ma possono diventarlo solo in dipendenza di situazioni eccezionali, e riservando al successivo sviluppo di questa ordinanza alcune doverose riflessioni sulla dignità costituzionale della categoria della «eccezionalità» quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, vale la pena qui richiamare le parole che ancora con la citata sentenza n. 196/2004, la Corte ha pronunciato, affermando che:

«Questa Corte, nella già richiamata giurisprudenza in tema di condono edilizio, ha più volte messo in evidenza che fondamento giustificativo di questa legislazione è stata la necessità di chiudere un passato illegale in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell'abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche «ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria» (tra le altre, *cf.* sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002).

Ciò a giustificazione di un provvedimento normativo senza dubbio eccezionale e straordinario, che deve trovare la propria *ratio* sia nella «persistenza del fenomeno dell'abusivismo, con conseguente esigenza di recupero della legalità», sia nella imputabilità di tale fenomeno di abusivismo «almeno in parte, proprio alla scarsa incisività e tempestività dell'azione di controllo del territorio da parte degli enti locali e delle regioni» (*cf.* sentenza n. 256 del 1996 e, analogamente, sentenze n. 302 del 1996 e n. 270 del 1996).

Su questo piano, non può negarsi che la legislazione statale negli ultimi anni sia profondamente mutata, prevedendo ormai strumenti preventivi e repressivi adeguati, e che abbia trovato anche una sua relativa stabilizzazione nel recente testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia adottato con d.P.R. n. 380 del 2001 (non a caso, il comma 2 dello stesso art. 32 impugnato si riferisce appunto — seppur con norma contestata dalle ricorrenti ed alla quale si farà riferimento oltre — a questo testo unico come ad una fonte idonea a creare discontinuità nella stessa legittimazione ad adottare un condono edilizio).

Al tempo stesso, non poche realtà comunali e regionali sembrano aver assunto linee di politica amministrativa e legislativa coerenti con un'azione di contrasto dell'abusivismo edilizio, anche se certo non in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale.

In realtà, la giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato ogni condono edilizio, che incide — come si è ripetutamente sottolineato — sulla sanzionabilità penale e sulla stessa certezza del diritto, nonché sulla tutela di valori essenziali come il paesaggio e l'equilibrato sviluppo del territorio, solo come un istituto "a carattere contingente e del tutto eccezionale" (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo "negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale" (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole "trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza" (sentenza n. 427 del 1995).

Pertanto questa Corte, specie dinanzi alla sostanziale reiterazione — tramite l'art. 39 della legge n. 724 del 1994 — del condono edilizio degli anni ottanta, più volte ha ammonito che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del condono (fra le molte, *cfr.* sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995, nonché ordinanze n. 174 del 2002, n. 45 del 2001 e n. 395 del 1996).

Tali affermazioni, tuttavia, non implicano l'illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, mai affermata da questa Corte.

Piuttosto, occorre uno stretto esame di costituzionalità del testo legislativo che preveda un nuovo condono edilizio al fine di individuare un ragionevole fondamento, nonché elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni edilizi, in modo da evitare l'obiezione secondo cui si sarebbe in realtà prodotto un vero e proprio ordinamento legislativo stabile, diverso e contrapposto a quello ordinario, della cui gestione per di più sono in larga parte titolari soggetti istituzionali diversi dallo Stato.

Sottoponendo l'art. 32 oggetto del presente giudizio all'esame se sussista una giustificazione del condono, rileva il comma 2 di questo articolo, il quale esprime — seppure con linguaggio in parte improprio — l'opportunità che si preveda ancora una volta un intervento straordinario di condono edilizio nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l'altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio».

Orbene, deve assolutamente rilevarsi che — ad una verifica calata nel caso concreto — non appare possibile affermare che, dalla «recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l'altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio» possano trarsi quelle stringenti e relevantissime giustificazioni che la stessa Corte pone quali condizioni necessarie ad una legge di condono: ed invero, il t.u. delle disposizioni in materia urbanistica ed edilizia (d.P.R. n. 380/2001) ha natura per lo più meramente ricognitiva e riorganizzativa della legislazione preesistente in materia, e pertanto in nulla di rilevante la innova; quanto al titolo V della Costituzione, proprio la legge di condono in oggetto, come la stessa Corte ha dovuto riconoscere proprio con la sentenza n. 196/2004, ne operava una grave violazione, sicché ben difficilmente può nell'entrata in vigore di detta normativa costituzionale — che tra l'altro si limita a sottrarre alla competenza statale determinate materie — rinvenirsi la giustificazione della legge di condono, e cioè, occorre forse sottolinearlo, di una legge che non si preoccupa di stabilire nuovi criteri di normazione circa l'uso umano del territorio, ma solo di escludere la punibilità di fatti che comunque rimarrebbero reati per chi invece dovesse commetterli dopo il 31 marzo 2003; infine, il condono in oggetto non appare segnare alcuna discontinuità con i precedenti condoni, atteso che non ne restringe, ma semmai amplia, l'ambito e l'oggetto, prevedendo la «condonabilità» anche delle opere edilizie realizzate prima dell'entrata in vigore delle precedenti leggi di condono, ma che in forza di queste ultime comunque non sarebbero state sanabili a causa del loro contrasto con gli strumenti urbanistici.

Alla stregua delle considerazioni svolte, appare del tutto conseguente ritenere quindi l'illegittimità costituzionale, in via di principio, delle leggi di «sanatoria» o «condono», e senz'altro di quella che qui interessa, in quanto la Costituzione — si ritiene necessario ripeterlo — è chiara nel riservare alla legge di amnistia, col suo particolare procedimento deliberativo (previsto a garanzia del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale e per sottrarre detto principio alla disponibilità ed alle scelte di maggioranze contingenti), la possibilità di produrre effetti estintivi del reato già commesso.

Né, a parere di questo giudice, appare possibile affermare in via di principio che detti effetti estintivi possano essere connessi a differenti fonti e procedimenti normativi (appunto, le leggi c.d. di «sanatoria» o «condono»), in dipendenza da pretese ragioni di «eccezionalità» perché invero, anche laddove la suddetta categoria della «eccezionalità», quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, possa essere intesa come dotata di dignità costituzionale, è dalla natura stessa della Costituzione che discende l'impossibilità che, nel vigente assetto costituzionale,

vi sia posto per leggi di «condono» o «sanatoria», che abbiano effetti estintivi dell'illecito penale, fuori dei casi disciplinati nelle legittime forme delle leggi di amnistia; e non appare quindi inutile ripercorrere alcune nozioni in ordine alla natura della Costituzione della Repubblica italiana.

Come è noto, la Costituzione è la legge fondamentale dello Stato: ciò non solo nel senso che si pone al vertice della gerarchia delle fonti ma, prima di tutto, nel senso che la stessa è la legge fondante dello Stato, nella sua veste di patto sociale che assicura la pacifica convivenza dei portatori di opposti interessi: è infatti in forza di detto patto sociale che i convenuti concordano nel sottomettersi al principio di maggioranza, e cioè di vedersi vincolati dalle scelte da quest'ultima operate, in quanto dette scelte comunque non potranno incidere — se non in casi particolari, e con maggioranze talmente qualificate da manifestare la necessità della modifica per il bene comune — sul nucleo fondante di quel patto sociale, e sui diritti e le altre situazioni personali di cui detto patto proclama la (almeno tendenziale) inviolabilità.

Con la Costituzione, pertanto, si stabilisce un nucleo di principi e valori comuni di cui si afferma l'assoluta rilevanza e che pertanto si vogliono sottratti all'eventuale strapotere o dittatura della maggioranza, la quale ultima è normalmente contingente e transeunte; per tal verso, la Costituzione delinea pertanto l'anima e l'identità di fondo di una nazione (e la ragion d'essere dello Stato che ne è ente strumentale), che persiste nel tempo a prescindere da quelle che siano le maggioranze contingenti.

Ne consegue l'assoluta delicatezza del tema delle deroghe all'assetto costituzionale motivate da «ragioni di eccezionalità»: deroghe che la Costituzione non ammette né in alcuna forma prevede, e che pertanto appare assolutamente rischioso ricavare in via interpretativa da un vuoto normativo che non offre agganci, se non la condivisa considerazione che, nell'ambito dei valori costituzionali, è ravvisabile una sorta di «gerarchia», taluni principi apparendo più importanti — per la più immediata e diretta pertinenza con la tutela della persona — degli altri, pur tutti apparendo indefettibili perché oggetto di previsione costituzionale; il che, tuttavia, si è sempre ritenuto giustificare al più una compressione nella ricerca di un equilibrio tra esigenze eventualmente contrapposte ma tutte di rilievo costituzionale — del rispetto di un principio costituzionale, ove assolutamente necessaria ad assicurare la tutela di un principio di rango «sovraordinato» e non già la sia pure momentanea negazione del rispetto del principio «subordinato».

Anzi, vale la pena ricordare come con la citata sentenza n. 196/2004 la stessa Corte costituzionale ha espressamente affermato che la «primarietà» non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la «primarietà» degli interessi che assurgono alla qualifica di «valori costituzionali» non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative».

Appare quindi senz'altro legittimo che una legge ordinaria, chiamata a disciplinare una materia in cui vengano in conflitto beni-interessi entrambi oggetto di tutela costituzionale, possa operare un contemperamento di detti interessi ricercando il punto di equilibrio tra gli stessi nella ponderazione comparata della diversa rilevanza ed importanza gerarchica dei principi coinvolti (come ricorda la stessa sentenza n. 196/2004 della Corte costituzionale); ma non che — a tutela di un principio costituzionale — in un determinato ambito o in una determinata materia un altro principio costituzionale, di rango asseritamente inferiore, venga sacrificato o compresso drasticamente sino a svuotarlo sostanzialmente di tutela, e cioè si «deroghi» a detto principio; e ciò perché la Costituzione è comunque quella legge fondamentale che nella sua unitarietà (e quindi, in tutte le sue parti) delinea l'assetto di fondo dello Stato che la comunità nazionale ha deciso di darsi come condizione della sua pacifica esistenza e della legittimazione della istituzioni statuali, e non ammette pertanto lesioni nemmeno parziali.

Tra i principi più importanti, e forse il più importante in assoluto (come svelato anche dalla sua collocazione quasi in apertura della Carta costituzionale), appare senz'altro essere il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, senza del quale non appare nemmeno predicabile la nozione di costituzione come patto sociale, perché un patto è equo, ed è tale, solo se stipulato tra eguali: e l'intera Costituzione appare ispirata dal principio di eguaglianza ed equità, quali fondamenta dello Stato democratico di diritto.

Per tal verso, si usa talora dire che la Costituzione appare quindi assimilabile ad un trattato o contratto: con la differenza che, nei trattati, gli Stati si riservano clausole di recesso o sospensione dell'applicazione degli stessi, in situazioni particolari, a tutela dell'interesse nazionale, così come nei contratti ad ogni parte spetta il diritto di chiederne la risoluzione per inadempimento dell'altra parte; mentre, nell'attuale assetto Costituzionale, la tutela dell'eventuale «contraente debole» (e cioè, la contingente minoranza) dagli eventuali abusi del «contraente» di maggioranza, non riposa altro che nella indipendenza ed imparzialità dei suoi giudici, ed *in primis* della Corte costituzionale, chiamati a valutare la correttezza costituzionale dell'operato della maggioranza.

Se la stessa Corte ha ritenuto con la sentenza n. 196/2004 che la partecipazione delle regioni e dei comuni al procedimento deliberativo dei limiti di ammissibilità del condono possa valere ad assicurare la tutela dell'art. 9 Cost., non può invece nel caso in oggetto ritenersi che la tutela dei diritti dei cittadini al rispetto dei principi «primari» (quello di eguaglianza; di democrazia; ma anche di tutela del territorio da eventuali abusi degli stessi enti pubblici territoriali) possa essere rinvenuta in forme diverse dalla pronunzia di incostituzionalità della legge. Se infatti, quanto alla tutela dell'art. 9 Cost. (nonché degli artt. 117, 118, 119 Cost.), va (almeno in parte, per quel che attiene all'art. 9 Cost., atteso che, come detto, non può escludersi che proprio l'ente territoriale possa abusare dei propri poteri in danno del territorio) con divisa l'osservazione che «il doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo — all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale — delle norme in tema di condono contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono — per loro natura — i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi» è peraltro del tutto evidente come manchino istituzioni ulteriori legittimate a farsi titolari — e quindi ad assurgere al ruolo di interlocutori del Governo o del Parlamento — dell'interesse dei cittadini al rispetto del principio di cui all'art. 3 Cost. e di quelli che ne sono corollari attuativi in tema di eguaglianza davanti alla legge penale e di godimento dei beni ambientali ed addirittura della salute (la cui tutela discende anche dalle condizioni ambientali) atteso che la legge 326/2003 comunque permette un eventuale concorso di intenti tra Stato, (si noti che la maggioranza delle regioni non ha né sollevato conflitto di attribuzioni con lo Stato né impugnato la legge n. 326/2003) nel sacrificare il bene territorio, che è anche dimensione di esplicazione, in quanto ambito spaziale di realizzazione e preconditione di godimento, del bene salute.

L'unica via aperta è pertanto quella dell'eccezione di incostituzionalità rimessa al giudice, e del sindacato della Corte costituzionale su detta eccezione, con pronunzia abrogativa della norma eventualmente ritenuta incostituzionale per violazione dei principi «primari».

Ritornando quindi al tema della possibilità o meno di fondare su situazioni di «eccezionalità» le eventuali deroghe ai principi costituzionali, e ricordato come l'unico appiglio all'accoglimento di tale tesi possa rinvenirsi nella ipotetica gerarchia ravvisabile tra i valori costituzionali (di talché potrebbe al più — ammesso e non concesso che ai principi costituzionali si possa «derogare» — ipotizzarsi la possibilità di derogare ad un principio solo se assolutamente necessario a tutelarne uno di rango maggiore), e richiamate le considerazioni appena svolte in ordine alla natura della Costituzione come patto sociale di garanzia contro gli abusi della maggioranza, e la conseguente assoluta necessità di evitare che tali abusi possano essere perpetrati dietro lo schermo di una pretesa situazione di eccezionalità, ritiene questo giudice che, anche a volersi ammettere la possibilità che situazioni di eccezionalità possano giustificare una deroga (nel senso anzidetto) ai principi costituzionali, non possano non trarsene le conseguenze che seguono:

1) non sono suscettibili di deroga — se non a garanzia di altri principi di rango ancora superiore (ad es. la intangibilità della vita o salute umana), e sempre che il sacrificio sia contenuto nei limiti dell'assolutamente indispensabile — i principi rientranti tra quelli all'apice della scala gerarchica dei valori costituzionali, posto che è a tutela di questi ultimi principi, semmai, che può ipotizzarsi la possibilità di una deroga a principi di rango inferiore; tra i principi di vertice, in primo luogo, occorre evidenziare quello di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e quelli che (come quello dell'obbligatorietà ed irretrattabilità dell'azione penale, che pongono tutti cittadini in posizione di parità avanti alla legge penale; quelli sulla capacità contributiva, che detta parità realizzano avanti alle leggi fiscali e tributarie) ne sono i corollari.

2) in un sistema di Costituzione rigida, quale è quello vigente, le deroghe (nel senso di sia pure, parziale negazione o disapplicazione di un principio costituzionale), quand'anche ipotizzabili, devono comunque essere limitate ai casi di assoluta eccezionalità; questi ultimi devono essere tali in maniera assolutamente oggettiva, indiscutibile, e non già in forza di valutazioni politiche o prospettazioni di parte (anche perché queste sfuggirebbero al sindacato della Corte costituzionale, giusta il disposto dell'art. 28 della legge n. 87/1953: sicché affermare il contrario legittimerebbe la possibilità di violazioni anche gravissime della Costituzione in forza di contingenti valutazioni politiche), e tantomeno possono pertanto consistere in mere situazioni di difficoltà cui si sarebbe potuto ovviare attraverso i normali strumenti normativi;

3) la deroga (nel senso suddetto) a principi costituzionali di rango subordinato a quello che si intende tutelare deve infatti presentarsi come assolutamente necessaria, e la situazione non può essere intesa come «eccezionale» se diversamente evitabile; la «deroga» deve quindi essere l'unica via percorribile per la salvaguardia di un principio costituzionale di valore assolutamente essenziale;

4) non possono pertanto essere ritenuti casi di assoluta ed oggettiva eccezionalità nemmeno quelli che potevano essere previsti e cui si poteva ovviare per tempo in via ordinaria e con strumenti costituzionalmente corretti perché rispettosi di tutti i principi costituzionali;

5) non è quindi eccezionale nemmeno quella situazione che sia stata dolosamente o con colpa grave realizzata da scelte operate da chi all'eccezionalità intenda far ricorso a giustificazione di deroghe ai principi costituzionali, altrimenti si aprirebbe il varco ad abusi incontrollabili della maggioranza, che potrebbe artatamente creare situazioni di eccezionalità per giustificare le più odiose violazioni dei principi costituzionali.

Specialmente l'ultimo dei punti affrontati, potendo involgere accertamenti ed apprezzamenti che agevolmente può apparire che sconfinino nell'ambito delle valutazioni politiche, svela appieno la estrema delicatezza (non solo dal punto di vista della sindacabilità per via giudiziaria) delle questioni attinenti alla possibilità di derogare ai principi costituzionali per ragioni di eccezionalità; ma non è tanto su questo (pur se rilevante), quanto sui punti 1, 2, 3 e 4 che occorre ed è sufficiente appuntare l'attenzione dell'interprete nel valutare la legittimità costituzionale delle leggi di condono o sanatoria, e cioè di quelle leggi che producono effetti estintivi del reato senza assumere le forme garantite delle leggi di amnistia (che, come già si è osservato, sono adottabili solo con maggioranze estremamente qualificate, a garanzia appunto dagli abusi della maggioranza contingente; così come, per la stessa ragione, originariamente l'emanazione del provvedimento di amnistia era affidato al Presidente della Repubblica, cui spettava l'insindacabile valutazione in ordine alla opportunità costituzionale di dar corso o meno alla legge delega di amnistia emanata dalla maggioranza parlamentare).

Quanto al punto 1), come peraltro già accennato, le leggi di condono e di sanatoria ledono il principio di eguaglianza, in quanto derogano al principio della parità dei cittadini di fronte alla legge penale, non solo sottoponendo taluni a pena (che per i reati che qui interessano, è congiuntamente pecuniaria e detentiva) ed altri no (in quanto tenuti solo a versare somme per lo più assolutamente irrisorie e senza altri effetti penali), ma anche premiando il cittadino disonesto rispetto quello onesto, estinguendo non solo il debito penale del primo, ma garantendogli anche la conservazione di un bene di rilevantissima importanza, che si vieta invece (si pensi alle costruzioni in violazione degli strumenti urbanistici, realizzabili solo in forza della predetta sanatoria di un abuso) al cittadino onesto: dalla consumazione di un illecito, si permette così che venga a discendere una situazione di maggior favore normativo per il cittadino disonesto che per il cittadino onesto; il tutto, quindi, in termini di estrema ed eccezionale ingiustizia per disparità di trattamento: e per tale ragione, le leggi di condono appaiono direttamente lesive di principi costituzionali di rango assolutamente primario.

Quanto ai punti 2), 3) e 4) (che si trattano unitariamente stante la loro strettissima interdipendenza logica), occorre rilevare come tale lesione sia stata realizzata al di fuori dei casi di oggettiva eccezionalità e senza necessità: in realtà, le leggi di condono (quelle di condono tributario come quelle di condono edilizio) risultano oggettivamente essere state il frutto di una scelta di politica economica e finanziaria non necessaria se non nell'ottica — eminentemente politica, e cioè svincolata dalla necessità oggettiva — di finanziare l'attività statale senza ricorrere alla leva fiscale (quale alternativa a quei «tagli strutturali» della spesa pubblica la cui necessità era stata più volte rimarcata dalle istituzioni economiche internazionali, ma che oggettivamente era difficile realizzare in tempi brevi), ed in assenza peraltro di situazioni di disequilibrio finanziario di carattere eccezionale e non altrimenti affrontabili.

Memore della necessità (propria; ma anche della Corte costituzionale in forza del già richiamato art. 28 della legge n. 87/1953) di non fondare la propria decisione su valutazioni politiche anziché sui fatti, questo giudicante deve in primo luogo evidenziare come il senso della norma sia di vietare che il giudice decida in forza non già dell'applicazione della legge (ordinaria o costituzionale), ma in forza di proprie personali scelte di valori od opinioni: la legge, pertanto, deve essere oggetto (come peraltro ogni *res judicanda*) di uno scrutinio al quale saranno estranee sia le personali convinzioni del giudice, sia ragioni di politica contingente, che pertanto né dovranno condurre ad una conclusione di incostituzionalità, né salvare dall'abrogazione la norma che si ponga in contrasto con la Costituzione.

Questo giudice è poi tenuto ad osservare come quanto qui si va ad esporre non consta di valutazioni, ma di mero rilievo di fatti della cronaca parlamentare degli ultimi anni, di cui i mass media hanno dato diffusa notizia, e da cui si evince come i vari condoni (fiscali, edilizi, ecc.) siano stati lo strumento prescelto per perseguire l'equilibrio di bilancio nell'ambito dei c.d. parametri di Maastricht senza intervenire né sul lato della leva fiscale, né su quello strutturale della spesa, una volta che gli ordinari strumenti finanziari a legislazione vigente si erano rivelati insufficienti, per essere stata la crescita economica — e quindi l'ammontare del gettito fiscale — inferiore alle previsioni del governo, che la cronaca permette di rilevare erano state

sempre state ritenute eccezionalmente ottimistiche dalle istituzioni internazionali, al cui parere imparziale ci si è adeguati sempre con grande ritardo, peraltro allorché anche le stime più pessimistiche erano ormai superate, per essere state le stesse ulteriormente riviste al ribasso dai suddetti organismi internazionali. La riprova è nella notevolissima entità della manovra finanziaria da approvarsi (che, su indicazione del nuovo ministro competente, il DPEF approvato ha stimato in circa 24 miliardi di euro) per rientrare nell'equilibrio di bilancio: cifra il cui importo, attese l'entità ragguardevole, non è di certo maturato tutto ad un tratto, come si evince esaustivamente non solo dall'entità dello sbilancio, ma anche dall'avallo che a tale ricostruzione è peraltro offerto da autorevolissimi esponenti della maggioranza (si segnala, ad es. l'intervista rilasciata dall'on. Bondi e pubblicata dal Corriere della Sera in data 4 luglio 2004, a pag. 6, ove si è testualmente ammesso che sin dal 2002 sarebbe occorso essere più sinceri ed ammettere che le stime di crescita erano irrealisticamente ottimistiche).

Quanto si è sin qui esposto, pertanto, permette di evidenziare come la «deroga» ai principi di cui agli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione sia stata realizzata per far fronte ad una situazione economico-finanziaria delle casse dello Stato, che avrebbe potuto essere agevolmente diversamente risolta senza compromettere i suddetti principi costituzionali, semplicemente agendo per tempo e sulla base di stime veritiere con la leva fiscale e tenendo sotto controllo la spesa pubblica; la situazione di difficoltà finanziaria che ha portato alla dichiarata necessità di una manovra di 24 miliardi euro (ingente, ma neanche questa di per sé valevole a definire come «eccezionale» la presente situazione) non solo sarebbe anch'essa affrontabile per vie ordinarie (lo Stato italiano ha nel passato non remoto varato manovre anche più consistenti), ma di certo non può essere definita eccezionale, se sono corretti — come a questo giudicante pare — i paletti logici e normativi da porsi al concetto di eccezionalità, elencati ai numeri 1, 2, 3 e 4 che precedono.

A ben vedere, di veramente eccezionale nella situazione che interessa appare esservi solo il grado di violazione dei principi costituzionali coinvolti ed il privilegio e trattamento di favore assicurato a chi ha violato la legge, cui sono stati riconosciute e garantite utilità e beni maggiori che al cittadino onesto: con le leggi di condono edilizio, si è prevista la possibilità di sanare immobili anche di rilevanti dimensioni (si pensi che il limite dei 750 mc è espressamente fissato solo per singola unità abitativa, e non per l'immobile nel suo complesso), costruiti abusivamente, ed anche se in violazione degli strumenti urbanistici.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 1, legge costituzionale n. 1/48, e 23 della legge n. 87/1953;*

*Ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestatamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32-37 della legge n. 326/2003, nella parte in cui prevede la estinzione dei reati in materia edilizia e di violazione dei vincoli storico-paesaggistici, ed impongono la sospensione dei relativi procedimenti penali, per essere dette norme in contrasto con gli artt. 1, 3, 9 (secondo comma), 32 (primo comma), 54, 79 (primo comma), e 112 della Costituzione;*

*Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*Sospende il procedimento in corso;*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al p.m., all'indagato ed al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Verona, addì 14 settembre 2004

*Il giudice: SERNIA*

N. 1086

*Ordinanza del 14 settembre 2004 emessa dal G.i.p. del Tribunale di Verona  
nel procedimento penale a carico di Mignolli Claudio ed altro*

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condono edilizio - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112.

## IL TRIBUNALE

Decidendo in ordine alla richiesta di decreto penale avanzata in data 2 luglio 2003 dal p.m. nei confronti di Mignolli Claudio e Quintarelli Albino per aver realizzato opere edilizie, in assenza di permesso di costruire; il tutto in data antecedente il 23 gennaio 2004; letti gli atti, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il presente procedimento ha ad oggetto reati edilizi in relazione ai quali assume rilievo l'art. 32 della legge n. 326/2003 (la quale ultima ha convertito il d.l. n. 269/03), che prevede la sanatoria, ad istanza dell'interessato e dietro pagamento di una somma a titolo di «oblazione», dei reati edilizi e di quelli commessi in violazione del vincolo sui beni ambientali e culturali, commessi entro la data del 31 marzo 2003; in attesa della scadenza del termine fissato per la presentazione dell'istanza ed il pagamento della somma, il procedimento penale è sospeso in forza della legge suddetta, la quale, infatti, richiama anche l'art. 44 della l. n. 47/1985 (che appunto detto effetto sospensivo riconnette alle domande di condono edilizio).

Poiché il procedimento ha ad oggetto opere condonabili ai sensi della suddetta legge (in quanto realizzate prima del 31 marzo 2003 e non rientranti nella categorie elencate dall'art. 32, comma 27 della legge n. 326/2003), questo giudice è chiamato a fare applicazione della normativa indicata, quanto meno sotto il profilo del limite che la sospensione del procedimento pone alla sua capacità di adottare una decisione; ciò si sottolinea a rimarcare, comunque, la rilevanza delle questioni che si andranno a sollevare, e che sono già stata sollevata da questo giudice in questo stesso procedimento ed in altri aventi oggetto analogo con ordinanze emanate in data 5 dicembre 2003; la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 197 del 24-28 giugno 2004, ha disposto la restituzione degli atti a questo giudice, ritenendo di avere operato una modifica sostanziale della disciplina impugnata con l'emanazione, in quelle stesse date, della sentenza n. 196/2004, che aveva dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge n. 326/2003; di talché, a giudizio della Corte, si poneva il problema di «un nuovo esame dei termini delle questioni e della loro perdurante rilevanza nei giudizi *a quibus*».

Osserva il giudicante che la Corte, con la sentenza n. 196/2004, non ha vagliato le specifiche censure che questo giudice (sulle cui ordinanze di rimessione quella sentenza peraltro non decideva) aveva mosso alla legittimità in sé delle leggi di condono o sanatoria, avendo la Corte osservato che, nel sollevare la questione, le (altre) autorità rimettenti non avevano svolto argomentazioni diverse da quella già confutate dalla Corte con proprie precedenti sentenze, alle quali pertanto riteneva di doversi uniformare.

Ritiene questo giudice di avere invece ulteriori argomentazioni da sottoporre al vaglio della Corte, e tali che dovrebbero verosimilmente indurla a rivedere le sue pur argomentate pregresse decisioni in ordine a compatibilità costituzionale delle leggi di condono con effetti estintivi del reato.

Tanto premesso, può quindi passarsi all'esame particolareggiato delle rilevabili cause di illegittimità costituzionale della normativa indicata.

*Il contrasto con l'art. 79 della costituzione*

Va quindi prima di tutto ricordato, quanto al contrasto con l'art. 79 comma 1 della Costituzione, che tale norma affida la potestà di estinguere i reati con atto legislativo solo alla legge di amnistia, che deve essere appro-

vata con la maggioranza qualificata di 2/3 dei membri di ciascuna Camera. Tale puntualizzazione appare di tutto rilievo, atteso che la previsione di un procedimento estintivo di tutti i reati di una determinata specie già commessi entro una data prefissata, subordinata al pagamento di somme ed altri comportamenti del reo, altro non è che un'amnistia condizionata come disciplinata dall'art. 151, comma 4, codice penale, a prescindere dal *nomen iuris* («condono», «sanatoria» *et similia*) prescelto dal legislatore e che non può valere a mascherare l'effettiva natura del provvedimento emanato. Infatti, opinare diversamente significa accettare la frustrazione delle garanzie e dei vincoli posti dalla Costituzione in relazione all'oggetto, allo scopo ed alla funzione di quei provvedimenti che — come quelli che, dichiarando l'estinzione di determinati già commessi reati, sono disciplinati nelle forme della legge di amnistia — appaiono dotati di particolare rilevanza costituzionale (operando sulla eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale), sicché non a caso la legge fondamentale dello Stato li disciplina operando una attenta, ragionata e non casuale ripartizione di competenze tra i poteri dello Stato e, nell'ambito delle attribuzioni dello stesso potere, prevede altresì procedure e limiti per l'esercizio dello stesso.

Va quindi ricordato che analoghe questioni di incostituzionalità per violazione dell'art. 79 Cost., sollevate in relazione a precedenti leggi di «condono», furono ritenute non fondate dalla Corte costituzionale, che escluse — anche in ragione dell'eccezionalità dell'istituto — che le leggi di condono potessero essere equiparate ad amnistie condizionate, anche in ragione della complessità delle fattispecie di sanatoria; ciò, tuttavia, in forza di argomentazioni che, a distanza di tempo, ed alla luce dell'esperienza maturatasi in questi anni in ordine all'uso ed abuso degli strumenti di condono e sanatoria, appaiono meritevoli di riconsiderazione, almeno in relazione al caso in oggetto, atteso che:

a) è proprio dell'amnistia c.d. «condizionata» vedere l'effetto estintivo del reato promanare non -. già in via diretta ed immediata dal provvedimento di clemenza, ma dall'adempimento da parte dell'interessato di obblighi od oneri specificati di suddetto provvedimento di clemenza, oltre che dal verificarsi di condizioni eventualmente esterne alla volontà dello interessato: sicché la circostanza che l'effetto estintivo previsto dalla richiamata l. n. 326/2003 consegua ad una complessa fattispecie (presentazione di apposita domanda corredata di documentazione varia; versamento di una somma di danaro commisurata generalmente all'enti dell'opera; non è invece necessario il rilascio del provvedimento amministrativo di concessione in sanatoria, atteso che *ex art.* 39 l. n. 47/1985 — richiamata dal d.l. perché compreso nel capo IV della l. n. 47/1985 — l'effetto estintivo del reato consegue al mero pagamento della somma dovuta a titolo di «oblazione»), peraltro tutta consistente di obblighi il cui adempimento è rimesso alla volontà dell'imputato, appare attagliarsi perfettamente alla figura dell'amnistia condizionata; è per tale ragione che non convincono, ed appaiono superate dall'effetto dell'abuso dell'istituto in meno di un decennio, le diverse argomentazioni proprie di Corte costituzionale 369/1988 e 427/1995, che comunque sembravano poggiare sul rilievo dell'eccezionalità dell'istituto (eccezionalità negata dall'abuso dell'istituto e su cui comunque, ampiamente si dirà oltre, per negarne la sussistenza);

b) in ogni caso, quand'anche volesse ritenersi, reiterando l'insegnamento di cui alle due pronunzie della Corte costituzionale citate da ultimo, che la complessità (peraltro eventuale) della fattispecie estintiva delineata dalle procedure di cui all'art. 32 della l. n. 326/2003 mal si attagli alla figura dell'amnistia condizionata, non può comunque non dubitarsi fortemente della legittimità costituzionale di provvedimenti legislativi aventi effetti estintivi del reato ma diversi dall'amnistia, atteso che quello di emanare quest'ultima (con un procedimento particolarmente garantito dalla necessaria sussistenza del voto positivo della maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna delle Camere su ogni articolo oltre che sul testo finale) è l'unico potere che la Corte costituzionale assegna al Parlamento come strumento ed espressione di una potestà assolutamente eccezionale (di talché è lo stesso insegnamento della Corte costituzionale a ricordare che presupposti legittimanti devono esserne situazioni particolari) di paralisi dell'azione penale, che l'art. 112 Cost. vuole obbligatoria è, secondo il comune insegnamento della dottrina costituzionale, irretrattabile;

*b-bis*) invero, anche l'esegesi storica della corte Costituzionale conduce allo stesso risultato interpretativo: nell'impianto originario, il potere di emanare amnistia era assegnato al Presidente della Repubblica, sia pure su legge di delega del Parlamento: legge, tuttavia, che costituiva in capo al Presidente della Repubblica un potere, e non già un obbligo (di emanare l'amnistia); potere, a sua volta, che era assegnato al Capo dello Stato perché, nella sua veste di garante *super partes* delle istituzioni e della Costituzione, valutasse l'opportunità di emanare un provvedimento di amnistia, che la Costituzione evidentemente non voleva assegnato all'arbitrio delle contingenti maggioranze politiche, stante l'ovvio ed evidente pericolo di abusi della maggioranza e della realizzazione di privilegi di esenzione dall'obbligatorietà dell'azione penale, e quindi in violazione di tale ultimo principio, dalla Costituzione istituito a garantire l'effettività del principio di eguaglianza dei cittadini anche nel processo penale.

Nell'impianto successivo alla modifica apportata dalla legge costituzionale n. 1/1992, all'emanazione dell'amnistia è necessaria una legge votata con maggioranza altamente qualificata (2/3 dei componenti di ciascuna

Camera, per ogni articolo e sul testo complessivo), al fine precipuo di realizzare quella stessa garanzia la cui tutela era prima affidata al Presidente della Repubblica, atteso che — sottratto il relativo potere a quest'ultimo (anche al fine di accentuarne la deresponsabilizzazione politica) — solo il concorso di maggioranze altamente qualificate, statisticamente di gran lunga eccedenti quelle proprie delle maggioranze di governo, poteva garantire da quel pericolo di abusi cui già si è accennato.

*b-ter)* ne consegue che, come premesso, le leggi di «condono» o «sanatoria», in cui l'effetto estintivo della responsabilità penale per fatti già commessi è collegata all'adempimento di condizioni od obblighi da parte dell'imputato, sia o meno detto adempimento sottoposto a controllo da parte di organi amministrativi, sono senz'altro costituzionalmente illegittime se non adottate con la maggioranza qualificata di cui all'art. 79 Cost.: infatti, se non costituiscono provvedimenti di amnistia condizionata «mascherata», senz'altro si pongono oltre i limiti dei poteri assegnati dalla Costituzione al Parlamento, e sono pertanto comunque illegittimi costituzionalmente.

*c)* Pertanto, a prescindere dal *nomen iuris* attribuibile agli istituti estintivi disciplinati dall'art. 32 della l. n. 326/2003, pur dopo le modifiche apportate dalla sentenza Corte costituzionale n. 196/2004, questi appaiono comunque costituzionalmente illegittimi: se si tratta di un'amnistia «mascherata», è in concreto incostituzionale perché deliberata senza la maggioranza qualificata imposta dall'art. 79 comma 1 Cost.; anche ove non si ritenga trattarsi di un provvedimento di amnistia mascherata, è incostituzionale perché la Costituzione appare aver voluto, ed scientemente previsto solo l'amnistia — in forza del suo particolare procedimento deliberativo prima rimesso ad un potere del capo dello Stato pur se su delega del Parlamento, poi ad una maggioranza altamente qualificata — come unico strumento per paralizzare per via normativa l'esercizio dell'azione penale e derogare al principio dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

### *Il contrasto con gli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione*

(Principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge; obbligatorietà dell'azione penale e sua irretrattabilità; tutela del paesaggio).

Effetto principe di ogni legge di condono o sanatoria, ed anche delle leggi di amnistia, è quello di operare una disparità di trattamento tra i cittadini: sia perché coloro che hanno violato la legge vengono trattati come coloro che non l'hanno violata; sia perché, tra cittadini entrambi contravventori della legge, alcuni beneficiano del provvedimento di clemenza, altri no (ad esempio, in dipendenza del *tempus commissi delicti*, o del titolo del reato, pur eventualmente a parità di pena edittale). È per tale ragione che, anche con riferimento alle leggi di amnistia, la Corte costituzionale ha nel passato rilevato che le stesse debbano giustificarsi in relazione a circostanza particolari, nelle quali possa trovarsi ragionevole fondamento della previsione di una simile disparità di trattamento; e la previsione costituzionale di maggioranze altamente qualificate (addirittura più ampie di quelle necessarie per una legge di riforma costituzionale) per l'emanazione della legge di amnistia sembra assolvere in buona parte alla stessa esigenza.

Nel caso di leggi di condono o sanatoria che, come quella in oggetto, sono state adottate senza le maggioranze previste dall'art. 79 della Costituzione, l'effetto di disparità di trattamento diviene di evidenza; ciò tanto più con riferimento proprio alla specifica normativa prevista dall'art. 32 della legge n. 326/2003, come meglio oltre si dirà.

Va subito sgombrato il campo da ogni possibile equivoco in ordine alla pretesa assimilabilità dei condoni all'istituto dell'oblazione disciplinato dagli artt. 162 e 162-bis del codice penale, dalla quale sia l'amnistia che il provvedimento di condono tributario, al di là dei *nomina iuris* scelti dal legislatore, profondamente si differenziano. Infatti, l'oblazione è un mezzo di estinzione del reato previsto dal legislatore in via ordinaria, generale ed astratta per tutti i reati, generalmente ancora da commettere e non già commessi, rientranti in una determinata tipologia (contravvenzioni puniti con pena pecuniaria, da sola o in alternativa a quella detentiva), che li caratterizza come reati di ridotta gravità, per i quali è già in via ordinaria prevista la pena pecuniaria, come unica pena o come alternativa alla pena detentiva; l'effetto estintivo del reato è ricollegato al pagamento di una somma che, essendo una quota rilevante del massimo della pena pecuniaria prevista per tali reati (tant'è che non è prevista oblazione per i reati per i quali la pena da irrogarsi abbia natura detentiva), assolve nel concreto alle finalità proprie della condanna a pena pecuniaria, e non appare pertanto porsi in violazione con i principi di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

Rileva pertanto che, invece, sia l'amnistia (condizionata o meno) che il condono edilizio disciplinato dalle norme richiamate sono rivolti solo a reati già commessi prima dell'emanazione del provvedimento estintivo, essendo peraltro il c.d. «condono» connesso al pagamento di somme che non costituiscono quota parte della pena

prevista per i reati «condonabili» (ordinariamente, ed in particolare nel caso in oggetto, puniti con pena pecuniaria congiunta alla pena detentiva), sicché, anche per tal via, il suddetto «condono» si presta ad assurgere a lesione del principio di eguaglianza tra i cittadini (tra quelli che hanno rispettato la legge e quelli che non l'hanno rispettata, e tra quelli che sono stati condannati con pena di legge e quelli che, magari per la maggior capacità di rendere difficoltoso l'accertamento della loro responsabilità, ancora non sono stati condannati a pena di legge, e mai lo saranno grazie proprio al «condono»): principio di eguaglianza peraltro che la stessa legge di amnistia rispetta — in quel che appare essere l'insegnamento della Corte costituzionale — ove ancorata ad eventi e situazioni eccezionali, mentre l'attuale legge di condono sembra essere ancorata solo ad una eccezionale difficoltà (apparentemente politica, più che oggettiva) di reperire altrimenti fonti finanziarie sufficienti a coprire le spese dello Stato.

Concludendo, la disciplina di cui all'art. 32 della l. n. 326/2003 realizza con tutta evidenza un trattamento di ingiustificato ed iniquo favore nei confronti del cittadino disonesto rispetto a quello corretto e fedele, con ingiustificata violazione della tutela del paesaggio e manifesta violazione anche degli artt. 3, 112 e 9 Costituzione, che predicano la necessità della tutela del paesaggio ed ambiente (che come può essere leso dal singolo, così può essere leso dalla regione o dal comune che adottino provvedimenti autorizzativi in violazione degli strumenti urbanistici approvati), l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge in generale, a quella penale in particolare (l'irretrattabilità dell'azione penale essendo corollario del principio dell'obbligatorietà di detta azione il quale a sua volta è applicazione del principio di eguaglianza davanti alla legge penale), e non ammettono pertanto che il cittadino infedele possa ricevere un trattamento di maggior favore — vedendosi dichiarare l'estinzione del reato, laddove l'azione penale è voluta irretrattabile come corollario del principio della sua obbligatorietà, cui solo il procedimento costituzionale di legislazione di amnistia può porre fine rispetto al cittadino fedele, atteso che è insegnamento costante della Corte costituzionale che ogni disparità di trattamento deve rinvenire una ragionevole giustificazione, e la commissione di un illecito (penale e/o amministrativo in materia edilizia) non può evidentemente assurgere a giustificazione di un privilegio o comunque di un trattamento di favore proprio in materia penale ed edilizia.

#### *Violazione dell'art. 54 della costituzione*

Va inoltre osservato che, pur espressamente sancendo lo stesso art. 54 della Costituzione che tutti i cittadini hanno il dovere di osservare la Costituzione e le leggi, la legge di condono tributario si pone invece a premio (come appena osservato) di chi la legge abbia violato, ed addirittura a disincentivazione del cittadino onesto al rispetto per il futuro delle norme di legge: così ravvisando questo giudice nella normativa di condono una violazione anche del citato art. 54 della Costituzione.

#### *Confutazione della ricorrenza di casi di «Eccezionalità».*

La stessa Corte costituzionale, peraltro, come si accennava, ha sempre strettamente collegato la legittimità costituzionale delle leggi di condono alla ricorrenza di situazioni particolari ed a carattere eccezionale, che, uniche, avrebbero assicurato la legittimità costituzionali di leggi estintive della punibilità penale e non aventi le caratteristiche delle leggi di amnistia; premesso che da ciò si evince che secondo la stessa Corte costituzionale, pertanto, le leggi di sanatoria e condono non sono ordinariamente legittime costituzionalmente, ma possono diventarlo solo in dipendenza di situazioni eccezionali, e riservando al successivo sviluppo di questa ordinanza alcune doverose riflessioni sulla dignità costituzionale della categoria della «eccezionalità» quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, vale la pena qui richiamare le parole che ancora con la citata sentenza n. 196/2004, la Corte ha pronunciato, affermando che:

«Questa Corte, nella già richiamata giurisprudenza in tema di condono edilizio, ha più volte messo in evidenza che fondamento giustificativo di questa legislazione è stata la necessità di “chiudere un passato illegale” in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell'abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche “ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria” (tra le altre, cfr. sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002).

Ciò a giustificazione di un provvedimento normativo senza dubbio eccezionale e straordinario, che deve trovare la propria *ratio* sia nella “persistenza del fenomeno dell'abusivismo, con conseguente esigenza di recupero

della legalità” sia nella imputabilità di tale fenomeno di abusivismo “almeno in parte, proprio alla scarsa incisività e tempestività dell’azione di controllo del territorio da parte degli enti locali e delle regioni” (*cf.* sentenza n. 256 del 1996 e, analogamente, sentenze n. 302 del 1996 e n. 270 del 1996).

Su questo piano, non può negarsi che la legislazione statale negli ultimi anni sia profondamente mutata, prevedendo ormai strumenti preventivi e repressivi adeguati, e che abbia trovato anche una sua relativa stabilizzazione nel recente testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia adottato con d.P.R. n. 380 del 2001 (non a caso, il comma 2 dello stesso art. 32 impugnato si riferisce appunto — seppur con norma contestata dalle ricorrenti ed alla quale si farà riferimento oltre — a questo testo unico come ad una fonte idonea a creare discontinuità nella stessa legittimazione ad adottare un condono edilizio).

Al tempo stesso, non poche realtà comunali e regionali sembrano aver assunto linee di politica amministrativa e legislativa coerenti con un’azione di contrasto dell’abusivismo edilizio, anche se certo non in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale.

In realtà, la giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato ogni condono edilizio, che incide — come si è ripetutamente sottolineato — sulla sanzionabilità penale e sulla stessa certezza del diritto, nonché sulla tutela di valori essenziali come il paesaggio e l’equilibrato sviluppo del territorio, solo come un istituto “a carattere contingente e del tutto eccezionale” (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo “negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale” (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole “trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza” sentenza n. 427 del 1995).

Pertanto questa Corte, specie dinanzi alla sostanziale reiterazione — tramite l’art. 39 della legge n. 724 del 1994 — del condono edilizio degli anni ottanta, più volte ha ammonito che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del condono (fra le molte, *cf.* sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995, nonché ordinanze n. 174 del 2002, n. 45 del 2001 e n. 395 del 1996).

Tali affermazioni, tuttavia, non implicano l’illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, mai affermata da questa Corte.

Piuttosto, occorre uno stretto esame di costituzionalità del testo legislativo che preveda un nuovo condono edilizio, al fine di individuare un ragionevole fondamento, nonché elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni edilizi, in modo da evitare l’obiezione secondo cui si sarebbe in realtà prodotto un vero e proprio ordinamento legislativo stabile, diverso e contrapposto a quello ordinario, della cui gestione per di più sono in larga parte titolari soggetti istituzionali diversi dallo Stato.

Sottoponendo l’art. 32 oggetto del presente giudizio all’esame se sussista una giustificazione del condono, rileva il comma 2 di questo articolo, il quale esprime — seppure con linguaggio in parte improprio — l’opportunità che si preveda ancora una volta un intervento straordinario di condono edilizio nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l’altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio».

Orbene, deve assolutamente rilevarsi che — ad una verifica calata nel caso concreto — non appare possibile affermare che, dalla «recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l’altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio» possano trarsi quelle stringenti e rilevanti giustificazioni che la stessa Corte pone quali condizioni necessarie ad una legge di condono: ed invero, il t.u. delle disposizioni in materia urbanistica ed edilizia (d.P.R. n. 380/2001) ha natura per lo più meramente ricognitiva e riorganizzativa della legislazione preesistente in materia, e pertanto in nulla di rilevante la innova; quanto al titolo V della Costituzione, proprio la legge di condono in oggetto, come la stessa Corte ha dovuto riconoscere proprio con la sentenza n. 196/2004, ne operava una grave violazione, sicché ben difficilmente può nell’entrata in vigore di detta normativa costituzionale — che tra l’altro si limita a sottrarre alla competenza statale determinate materie — rinvenirsi la giustificazione della legge di condono, e cioè, occorre forse sottolinearlo, di una legge che non si preoccupa di stabilire nuovi criteri di normazione circa l’uso umano del territorio, ma solo di escludere la punibilità di fatti che comunque rimarrebbero reati per chi invece dovesse commetterli dopo il 31 marzo 2003; infine, il condono in oggetto non appare segnare alcuna discontinuità con i precedenti condoni, atteso che non ne restringe, ma semmai amplia, l’ambito e l’oggetto, prevedendo la «condonabilità» anche delle opere edilizie realizzate prima dell’entrata in vigore delle precedenti leggi di condono, ma che in forza di queste ultime comunque non sarebbero state sanabili a causa del loro contrasto con gli strumenti urbanistici.

Alla stregua delle considerazioni svolte, appare del tutto conseguente ritenere quindi l'illegittimità costituzionale, in via di principio, delle leggi di «sanatoria» o «condono», e senz'altro di quella che qui interessa, in quanto la Costituzione — si ritiene necessario ripeterlo — è chiara nel riservare alla legge di amnistia, col suo particolare procedimento deliberativo (previsto a garanzia del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale e per sottrarre detto principio alla disponibilità ed alle scelte di maggioranze contingenti), la possibilità di produrre effetti estintivi del reato già commesso.

Né a parere di questo giudice, appare possibile affermare in via di principio che detti effetti estintivi possano essere connessi a differenti fonti e procedimenti normativi (appunto, le leggi c.d. di «sanatoria» o «condono»), in dipendenza da pretese ragioni di «eccezionalità»; perché invero, anche laddove la suddetta categoria della «eccezionalità», quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, possa essere intesa come dotata di dignità costituzionale, è dalla natura stessa della Costituzione che discende l'impossibilità che, nel vigente assetto costituzionale, vi sia posto per leggi di «condono» o «sanatoria» che abbiano effetti estintivi dell'illecito penale, fuori dei casi disciplinati nelle legittime forme delle leggi di amnistia; e non appare quindi inutile ripercorrere alcune nozioni in ordine alla natura della Costituzione della Repubblica italiana.

Come è noto, la Costituzione è la legge fondamentale dello Stato: ciò non solo nel senso che si pone al vertice della gerarchia delle fonti ma, prima di tutto, nel senso che la stessa è la legge fondante dello Stato, nella sua veste di patto sociale che assicura la pacifica convivenza dei portatori di opposti interessi: è infatti in forza di detto patto sociale che i convenuti concordano nel sottomettersi al principio di maggioranza, e cioè di vedersi vincolati dalle scelte da quest'ultima operate, in quanto dette scelte comunque non potranno incidere — se non in casi particolari, e con maggioranze talmente qualificate da manifestare la necessità della modifica per il bene comune — sul nucleo fondante di quel patto sociale, e sui diritti e le altre situazioni personali di cui detto patto proclama la (almeno tendenziale) inviolabilità.

Con la Costituzione, pertanto, si stabilisce un nucleo di principi e valori comuni di cui si afferma l'assoluta rilevanza e che pertanto si vogliono sottratti all'eventuale strapotere o dittatura della maggioranza, la quale ultima è normalmente contingente e transeunte; per tal verso, la Costituzione delinea pertanto l'anima e l'identità di fondo di una nazione (e la ragion d'essere dello Stato che ne è ente strumentale), che persiste nel tempo a prescindere da quelle che siano le maggioranze contingenti.

Ne consegue l'assoluta delicatezza del tema delle deroghe all'assetto costituzionale motivate da «ragioni di eccezionalità»: deroghe che la Costituzione non ammette né in alcuna forma prevede, e che pertanto appare assolutamente rischioso ricavare in via interpretativa da un vuoto normativo che non offre agganci, se non la condivisa considerazione che, nell'ambito dei valori costituzionali, è ravvisabile una sorta di «gerarchia», taluni principi apparendo più importanti — per la più immediata e diretta pertinenza con la tutela della persona — degli altri, pur tutti apparendo indefettibili perché oggetto di previsione costituzionale; il che, tuttavia, si è sempre ritenuto giustificare al più una compressione — nella ricerca di un equilibrio tra esigenze eventualmente contrapposte ma tutte di rilievo costituzionale — del rispetto di un principio costituzionale, ove assolutamente necessaria ad assicurare la tute di un principio di rango «sovraordinato»: e non già la sia pure momentanea negazione del rispetto del principio «subordinato». Anzi, vale la pena ricordare come con la citata sentenza n. 196/2004 la stessa Corte costituzionale ha espressamente affermato che la «primarietà» non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la «primarietà» degli interessi che assurgono alla qualifica di «valori costituzionali» non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative».

Appare quindi senz'altro legittimo che una legge ordinaria, chiamata a disciplinare una materia in cui vengano in conflitto beni-interessi entrambi oggetto di tutela costituzionale, possa operare un temperamento di detti interessi ricercando il punto di equilibrio tra gli stessi nella ponderazione comparata della diversa rilevanza ed importanza gerarchica dei principi coinvolti (come ricorda la stessa sentenza n. 196/2004 della Corte costituzionale); ma non che — a tutela di un principio costituzionale — in un determinato ambito o in una determinata materia un altro principio costituzionale, di rango asseritamente inferiore, venga sacrificato o compresso drasticamente sino a svuotarlo sostanzialmente di tutela, e cioè si «deroghi» a detto principio: e ciò perché la Costituzione è comunque quella legge fondamentale che nella sua unitarietà (e quindi, in tutte le sue parti) delinea l'assetto di fondo dello Stato che la comunità nazionale ha deciso di darsi come condizione della sua pacifica esistenza e della legittimazione della istituzioni statuali, e non ammette pertanto lesioni nemmeno parziali.

Tra i principi più importanti, e forse il più importante in assoluto (come svelato anche dalla sua collocazione quasi in apertura della Corte costituzionale), appare senz'altro essere il principio di eguaglianza dei cittadini

davanti alla legge, senza del quale non appare nemmeno predicabile la nozione di costituzione come patto sociale, perché un patto è equo, ed è tale, solo se stipulato tra eguali: e l'intera Costituzione appare ispirata dal principio di eguaglianza ed equità, quali fondamenta dello Stato democratico di diritto.

Per tal verso, si usa talora dire che la Costituzione appare quindi assimilabile ad un trattato o contratto: con la differenza che, nei trattati, gli Stati si riservano clausole di recesso o sospensione dell'applicazione degli stessi, in situazioni particolari, a tutela dell'interesse nazionale, così come nei contratti ad ogni parte spetta il diritto di chiederne la risoluzione per inadempimento dell'altra parte; mentre, nell'attuale assetto Costituzionale, la tutela dell'eventuale «contraente debole» (e cioè, la contingente minoranza) dagli eventuali abusi del «contraente» di maggioranza, non riposa altro che nella indipendenza ed imparzialità dei suoi giudici, ed in *primis* della Corte costituzionale chiamati a valutare la correttezza costituzionale dell'operato della maggioranza.

Se la stessa Corte ha ritenuto con la sentenza n. 196/2004 che la partecipazione delle regioni e dei comuni al procedimento deliberativo dei limiti di ammissibilità del condono possa valere ad assicurare la tutela dell'art. 9 Cost., non può invece nel caso in oggetto ritenersi che la tutela dei diritti dei cittadini al rispetto dei principi «primari» (quello di eguaglianza; di democrazia; ma anche di tutela del territorio da eventuali abusi degli stessi enti pubblici territoriali) possa essere rinvenuta in forme diverse dalla pronuncia di incostituzionalità della legge. Se infatti, quanto alla tutela dell'art. 9 Cost. (nonché degli artt. 117, 118, 119 Cost.), va (almeno in parte, per quel che attiene all'art. 9 Cost., atteso che, come detto, non può escludersi che proprio l'ente territoriale possa abusare dei propri poteri in danno del territorio) condivisa l'osservazione che «il doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo — all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale — delle norme in tema di condono contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono — per loro natura — i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi», è peraltro del tutto evidente come manchino istituzioni ulteriori legittimate a farsi titolari — e quindi ad assicurare al ruolo di interlocutori del Governo o del Parlamento — dell'interesse dei cittadini al rispetto del principio di cui all'art. 3 Cost. e di quelli che né son corollari attuativi in tema di eguaglianza davanti alla legge penale e di godimento dei beni ambientali ed addirittura della salute (la cui tutela discende anche dalle condizioni ambientali) atteso che la l. n. 326/2003 comunque permette un eventuale concorso di intenti tra Stato e regioni (si noti che la maggioranza delle regioni non ha né sollevato conflitto di attribuzioni con lo Stato né impugnato la legge 326/2003) nel sacrificare il bene territorio, che è anche dimensione di esplicazione, in quanto ambito spaziale di realizzazione e preconditione di godimento, del bene salute.

L'unica via aperta è pertanto quella dell'eccezione di incostituzionalità rimessa al giudice, e del sindacato della Corte costituzionale su detta eccezione, con pronuncia abrogativa della norma eventualmente ritenuta incostituzionale per violazione dei principi «primari».

Ritornando quindi al tema della possibilità o meno di fondare su situazioni di «eccezionalità» le eventuali deroghe ai principi costituzionali, e ricordato come l'unico appiglio all'accoglimento di tale tesi possa rinvenirsi nella ipotetica gerarchia ravvisabile tra i valori costituzionali (di talché potrebbe al più — ammesso e non concesso che ai principi costituzionali si possa «derogare» — ipotizzarsi la possibilità di derogare ad un principio solo se assolutamente necessario a tutelarne uno di rango maggiore), e richiamate le considerazioni appena svolte in ordine alla natura della Costituzione come patto sociale di garanzia contro gli abusi della maggioranza, e la conseguente assoluta necessità di evitare che tali abusi possano essere perpetrati dietro lo schermo di una pretesa situazione di eccezionalità, ritiene questo giudice che, anche a volersi ammettere la possibilità che situazioni di eccezionalità possano giustificare una deroga (nel senso anzidetto) ai principi costituzionali, non possano non trarsene le conseguenze che seguono:

1) non sono suscettibili di deroga — se non a garanzia di altri principi di rango ancora superiore (ad es. la intangibilità della vita o salute umana), e sempre che il sacrificio sia contenuto nei limiti dell'assolutamente indispensabile — i principi rientranti tra quelli all'apice della scala gerarchica dei valori costituzionali, posto che è a tutela di questi ultimi principi, semmai, che può ipotizzarsi la possibilità di una deroga a principi di rango inferiore; tra i principi di vertice, in primo luogo, occorre evidenziare quello di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e quelli che (come quello dell'obbligatorietà ed irretrattabilità dell'azione penale, che pongono tutti cittadini in posizione di parità avanti alla legge penale; quelli sulla capacità contributiva, che detta parità realizzano avanti alle leggi fiscali e tributarie) ne sono i corollari.

2) in un sistema di Costituzione rigida, quale è quello vigente, le deroghe (nel senso di sia pure parziale negazione o disapplicazione di un principio costituzionale), quand'anche ipotizzabili, devono comunque essere limitate ai casi di assoluta eccezionalità; questi ultimi devono essere tali in maniera assolutamente oggettiva, indiscutibile, e non già in forza di valutazioni politiche o prospettazioni di parte (anche perché queste sfuggirebbero

al sindacato della Corte costituzionale, giusta il disposto dell'art. 28 della l. n. 87/1953; sicchè affermare il contrario legittimerebbe la possibilità di violazioni anche gravissime della Costituzione in forza di contingenti valutazioni politiche), e tantomeno possono pertanto consistere in mere situazioni di difficoltà cui si sarebbe potuto ovviare attraverso i normali strumenti normativi;

3) la deroga (nel senso suddetto) a principi costituzionali di rango subordinato a quello che si intende tutelare deve infatti presentarsi come assolutamente necessaria, e la situazione non può essere intesa come «eccezionale» se diversamente evitabile; la «deroga» deve quindi essere l'unica via percorribile per la salvaguardia di un principio costituzionale di valore assolutamente essenziale;

4) non possono pertanto essere ritenuti casi di assoluta ed oggettiva eccezionalità nemmeno quelli che potevano essere previsti e cui si poteva ovviare per tempo in via ordinaria e con strumenti costituzionalmente corretti perchè rispettosi di tutti i principi costituzionali;

5) non è quindi eccezionale nemmeno quella situazione che sia stata dolosamente o con colpa grave realizzata da scelte operate da chi all'eccezionalità intenda far ricorso a giustificazione di deroghe ai principi costituzionali, altrimenti si aprirebbe il varco ad abusi incontrollabili della maggioranza, che potrebbe artatamente creare situazioni di eccezionalità per giustificare le più odiose violazioni dei principi costituzionali.

Specialmente l'ultimo dei punti affrontati, potendo involgere accertamenti ed apprezzamenti che — agevolmente può apparire che sconfinino nell'ambito delle valutazioni politiche, svela appieno la estrema delicatezza (non solo dal punto di vista della sindacabilità per via giudiziaria) delle questioni attinenti alla possibilità di derogare ai principi costituzionali per ragioni di eccezionalità; ma non è tanto su questo (pur se rilevante), quanto sui punti 1, 2, 3 e 4 che occorre ed è sufficiente appuntare l'attenzione dell'interprete nel valutare la legittimità costituzionale delle leggi di condono o sanatoria, e cioè di quelle leggi che producono effetti estintivi del reato senza assumere le forme garantite delle leggi di amnistia (che, come già si è osservato, sono adottabili solo con maggioranze estremamente qualificate, a garanzia appunto dagli abusi della maggioranza contingente; così come, per la stessa ragione, originariamente l'emanazione del provvedimento di amnistia era affidato al Presidente della Repubblica, cui spettava l'insindacabile valutazione in ordine alla opportunità costituzionale di dar corso o meno alla legge delega di amnistia emanata dalla maggioranza parlamentare).

Quanto al punto 1), come peraltro già accennato, le leggi di condono e di sanatoria ledono il principio di eguaglianza, in quanto derogano al principio della parità dei cittadini di fronte alla legge penale, non solo sottoponendo taluni a pena (che per i reati che qui interessano, è congiuntamente pecuniaria e detentiva) ed altri no (in quanto tenuti solo a versare somme per lo più assolutamente irrisorie e senza altri effetti penali), ma anche premiando il cittadino disonesto rispetto quello onesto, estinguendo non solo il debito penale del primo, ma garantendogli anche la conservazione di un bene di relevantissima importanza, che si vieta invece (si pensi alle costruzioni in violazione degli strumenti urbanistici, realizzabili solo in forza della predetta sanatoria di un abuso) al cittadino onesto: dalla consumazione di un illecito, si permette così che venga a discendere una situazione di maggior favore normativo per il cittadino disonesto che per il cittadino onesto; il tutto, quindi, in termini di estrema ed eccezionale ingiustizia per disparità di trattamento: e per tale ragione, le leggi di condono appaiono direttamente lesive di principi costituzionali di rango assolutamente primario.

Quanto ai punti 2), 3) e 4) (che si trattano unitariamente stante la loro strettissima interdipendenza logica), occorre rilevare come tale lesione sia stata realizzata al di fuori dei casi di oggettiva eccezionalità, e senza necessità: in realtà, le leggi di condono (quelle di condono tributario come quelle di condono edilizio) risultano oggettivamente essere state il frutto di una scelta di politica economica e finanziaria non necessaria se non nell'ottica — eminentemente politica, e cioè svincolata dalla necessità oggettiva — di finanziare l'attività statale senza ricorrere alla leva fiscale (quale alternativa a quei «tagli strutturali» della spesa pubblica la cui necessità era stata più volte rimarcata dalle istituzioni economiche internazionali, ma che oggettivamente era difficile realizzare in tempi brevi), ed in assenza peraltro di situazioni di disequilibrio finanziario di carattere eccezionale e non altrimenti affrontabili.

Memore della necessità (propria; ma anche della Corte costituzionale in forza del già richiamato art. 28 della legge n. 87/1953) di non fondare la propria decisione su valutazioni politiche anzichè sui fatti, questo giudicante deve in primo luogo evidenziare come il senso della norma sia di vietare che il giudice decida in forza non già dell'applicazione della legge (ordinaria o costituzionale), ma in forza di proprie personali scelte di valori od opinioni: la legge, pertanto, deve essere oggetto (come peraltro ogni *res judicata*) di uno scrutinio al quale saranno estranee sia le personali convinzioni del giudice, sia ragioni di politica contingente, che pertanto nè dovranno condurre ad una conclusione di incostituzionalità, nè salvare dall'abrogazione la norma che si ponga in contrasto con la Costituzione.

Questo giudice è poi tenuto ad osservare come quanto qui si va ad esporre non consta di valutazioni, ma di mero rilievo di fatti della cronaca parlamentare degli ultimi anni, di cui i mass media hanno dato diffusa notizia, e da cui si evince come i vari condoni (fiscali, edilizi, ecc.) siano stati lo strumento prescelto per perseguire l'equilibrio di bilancio nell'ambito dei cd. parametri di Maastricht senza intervenire né sul lato della leva fiscale, né su quello strutturale della spesa, una volta che gli ordinari strumenti finanziari a legislazione vigente si erano rivelati insufficienti, per essere stata la crescita economica — e quindi l'ammontare del gettito fiscale — inferiore alle previsioni del governo, che la cronaca permette di rilevare erano state sempre state ritenute eccezionalmente ottimistiche dalle istituzioni internazionali, al cui parere imparziale ci si è adeguati sempre con grande ritardo, peraltro allorché anche le stime più pessimistiche erano ormai superate, per essere state le stesse ulteriormente riviste al ribasso dai suddetti organismi internazionali. La riprova è nella notevolissima entità della manovra finanziaria da approvarsi (che, su indicazione del nuovo ministro competente, il DPEF approvato ha stimato in circa 24 miliardi di euro) per rientrare nell'equilibrio di bilancio: cifra il cui importo, attesane l'entità ragguardevole, non è di certo maturato tutto ad un tratto, come si evince esaustivamente non solo dall'entità dello sbilancio, ma anche dall'avallo che a tale ricostruzione è peraltro offerto da autorevolissimi esponenti della maggioranza segnala, ad es. l'intervista rilasciata dall'on. Bondi e pubblicata dal Corriere della Sera in data 4 luglio 2004, a pag. 6, ove si è testualmente ammesso che sin dal 2002 sarebbe occorso essere più sinceri ed ammettere che le stime di crescita erano irrealisticamente ottimistiche).

Quanto si è sin qui esposto, pertanto, permette di evidenziare come la «deroga» ai principi di cui agli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione sia stata realizzata per far fronte ad una situazione economico-finanziaria delle casse dello Stato, che avrebbe potuto essere agevolmente diversamente risolta senza compromettere i suddetti principi costituzionali, semplicemente agendo per tempo e sulla base di stime veritiere con la leva fiscale e tenendo sotto controllo la spesa pubblica; la situazione di difficoltà finanziaria che ha portato alla dichiarata necessità di una manovra di 24 miliardi di euro (ingente, ma neanche questa di per sé valevole a definire come «eccezionale» la presente situazione) non solo sarebbe anch'essa affrontabile per vie ordinarie (lo Stato italiano ha nel passato non remoto varato manovre anche più consistenti), ma di certo non può essere definita eccezionale, se sono corretti — come a questo giudicante pare — i «paletti» logici e normativi da porsi al concetto di eccezionalità, elencati ai numeri 1, 2, 3 e 4 che precedono.

A ben vedere, di veramente eccezionale nella situazione che interessa appare esservi solo il grado di violazione dei principi costituzionali coinvolti ed il privilegio e trattamento di favore assicurato a chi ha violato la legge, cui sono stati riconosciute e garantite utilità e beni maggiori che al cittadino onesto: con le leggi di condono edilizio, si è prevista la possibilità di sanare immobili anche di rilevanti dimensioni (si pensi che il limite dei 750 mc è espressamente fissato solo per singola unità abitativa, e non per l'immobile nel suo complesso), costruiti abusivamente, ed anche se in violazione degli strumenti urbanistici.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 1, legge costituzionale n. 1/1948, e della legge n. 87/1953;*

*Ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione i costituzionalità dell'art. 32 commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32-37 della legge n. 326/2003, nella parte in cui prevede la estinzione dei reati in materia edilizia e di violazione dei vincoli storico-paesaggistici, ed impongono la sospensione dei relativi procedimenti penali, per essere dette norme in contrasto con gli artt. 1, 3, 9 (secondo comma), 32 (primo comma) 54,79 (primo comma), e 112 della Costituzione;*

*Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*Sospende il procedimento in corso;*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al p.m., all'indagato ed al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Verona, addì 14 settembre 2004

*Il giudice: SERNIA*

N. 1087

*Ordinanza del 14 settembre 2004 emessa dal g.i.p. del Tribunale di Verona  
nel procedimento penale a carico di Ravaro Albino*

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condono edilizio - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112.

#### IL TRIBUNALE

Decidendo in ordine alla richiesta di decreto penale avanzata in data 12 novembre 2003 dal p.m. nei confronti di Ravaro Albino per aver realizzato (mediante distruzione e completa ricostruzione, con parziale modifica del preesistente) opere edilizie in zone vincolate, in assenza di permesso di costruire e senza l'autorizzazione dell'autorità preposta alla tutela del vincolo; il tutto ultimato (nel senso proprio dell'art. 31, comma 2, legge n. 47/1985) in data imprecisata anteriore al maggio 2003, e compatibile con la data dei 31 marzo 2003; letti gli atti, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il presente procedimento ha ad oggetto reati edilizi in relazione ai quali assume rilievo l'art. 32 della legge n. 326/2003 (la quale ultima ha convertito il d.l. n. 269/2003), che prevede la sanatoria, ad istanza dell'interessato e dietro pagamento di una somma a titolo di «oblazione», dei reati edilizi e di quelli commessi in violazione del vincolo sui beni ambientali e culturali, commessi entro la data del 31 marzo 2003; in attesa della scadenza dei termini fissato per la presentazione dell'istanza ed il pagamento della somma, il procedimento penale è sospeso in forza della legge suddetta, la quale infatti richiama anche l'art. 44 della legge n. 47/1985 (che appunto detto effetto sospensivo riconnette alle domande di condono edilizio).

Poiché il procedimento ha ad oggetto opere condonabili ai sensi della suddetta legge (in quanto realizzate prima del 31 marzo 2003 e non rientranti nella categorie elencate dall'art. 32, comma 27 della legge n. 326/2003), questo giudice è chiamato a fare applicazione della normativa indicata, quanto meno sotto il profilo del limite che la sospensione del procedimento pone alla sua capacità di adottare una decisione; ciò si sottolinea a rimarcare, comunque, la rilevanza delle questioni che si andranno a sollevare, e che sono già state sollevate da questo giudice in questo stesso procedimento ed in altri aventi oggetto analogo con ordinanze emanate in data 5 dicembre 2003; la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 197 del 24-28 giugno 2004, ha disposto la restituzione degli atti a questo giudice, ritenendo di avere operato una modifica sostanziale della disciplina impugnata con l'emanazione, in quelle stesse date, della sentenza n. 196/2004, che aveva dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge n. 326/2003; di talchè, a giudizio della Corte, si poneva il problema di «un nuovo esame dei termini delle questioni e della loro perdurante rilevanza nei giudizi *a quibus*».

Osserva il giudicante che la Corte, con la sentenza n. 196/2001, non ha vagliato le specifiche censure che questo giudice (sulle cui ordinanze di rimessione quella sentenza peraltro non decideva) aveva mosso alla legittimità in sé delle leggi di condono o sanatoria, avendo la Corte osservato che, nel sollevare la questione, le (altre) autorità rimettenti non avevano svolto argomentazioni diverse da quella già confutate dalla Corte con proprie precedenti sentenze, alle quali pertanto riteneva di doversi uniformare.

Ritiene questo giudice di avere invece ulteriori argomentazioni da sottoporre al vaglio della Corte, e tali che dovrebbero verosimilmente indurla a rivedere le sue pur argomentate pregresse decisioni in ordine a compatibilità costituzionale delle leggi di condono con effetti estintivi del reato.

Tanto premesso, può quindi passarsi all'esame particolareggiato delle rilevabili cause di illegittimità costituzionale della normativa indicata.

*Il contrasto con l'art. 79 della Costituzione*

Va quindi prima di tutto ricordato, quanto al contrasto con l'art. 79 comma 1 della Costituzione, che tale norma affida la potestà di estinguere i reati con atto legislativo solo alla legge di amnistia, che deve essere approvata con la maggioranza qualificata di 2/3 dei membri di ciascuna Camera. Tale puntualizzazione appare di tutto rilievo, atteso che la previsione di un procedimento estintivo di tutti i reati di una determinata specie già commessi entro una data prefissata, subordinata al pagamento di somme ed altri comportamenti del reo, altro non è che un'amnistia condizionata come disciplinata dall'art. 151 comma 4 c.p., a prescindere dal *nomen iuris* («condono», «sanatoria» *et similia*) prescelto dal legislatore e che non può valere a mascherare l'effettiva natura dei provvedimenti emanati. Infatti, opinare diversamente significa accettare la frustrazione delle garanzie e dei vincoli posti dalla Costituzione in relazione all'oggetto, allo scopo ed alla funzione di quei provvedimenti che — come quelli che, dichiarando l'estinzione di determinati già commessi reati, sono disciplinati nelle forme della legge di amnistia — appaiono dotati di particolare rilevanza costituzionale (operando sulla eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale), sicché non a caso la legge fondamentale dello Stato li disciplina operando una attenta, ragionata e non casuale ripartizione di competenze tra i poteri dello Stato e, nell'ambito delle attribuzioni dello stesso potere, prevede altresì procedure e limiti per l'esercizio dello stesso.

Va quindi ricordato che analoghe questioni di incostituzionalità per violazione dell'art. 79 della Costituzione, sollevate in relazione a precedenti leggi di «condono», furono ritenute non fondate dalla Corte costituzionale, che escluse — anche in ragione dell'eccezionalità dell'istituto — che le leggi di condono potessero essere equiparate ad amnistie condizionate, anche in ragione della complessità delle fattispecie di sanatoria; ciò, tuttavia, in forza di argomentazioni che, a distanza di tempo, ed alla luce dell'esperienza maturatasi in questi anni in ordine all'uso ed abuso degli strumenti di condono e sanatoria, appaiono meritevoli di riconsiderazione, almeno in relazione al caso in oggetto, atteso che:

a) è proprio dell'amnistia c.d. «condizionata» vedere l'effetto estintivo del reato promanare non già in via diretta ed immediata dal provvedimento di clemenza, ma dall'adempimento da parte dell'interessato di obblighi od oneri specificati dal suddetto provvedimento di clemenza, oltre che dal verificarsi di condizioni eventualmente esterne alla volontà dello interessato: sicché la circostanza che l'effetto estintivo previsto dalla richiamata legge n. 326/2003 consegua ad una complessa fattispecie (presentazione di apposita domanda corredata di documentazione varia; versamento di una somma di danaro commisurata generalmente all'entità dell'opera; non è invece necessario il rilascio del provvedimento amministrativo di concessione in sanatoria atteso che *ex art.* 39 legge n. 47/1985 — richiamata dal d.l. perché compreso nel capo IV della legge n. 47/198 — l'effetto estintivo del reato consegue al mero pagamento della somma dovuta a titolo di «oblazione»), peraltro tutta consistente di obblighi il cui adempimento è rimesso alla volontà dell'imputato, appare attagliarsi perfettamente alla figura dell'amnistia condizionata; è per tale ragione che non convincono, ed appaiono superate dall'effetto dell'abuso dell'istituto in meno di un decennio, le diverse argomentazioni proprie di Corte costituzionale n. 369/1988 e n. 427/1995, che comunque sembravano poggiare sul rilievo dell'eccezionalità dell'istituto (eccezionalità negata dall'abuso dell'istituto e su cui comunque, ampiamente si dirà oltre, per negarne la sussistenza);

b) in ogni caso, quand'anche volesse ritenersi, reiterando l'insegnamento di cui alle due pronunzie della Corte costituzionale citate da ultimo, che la complessità (peraltro eventuale) della fattispecie estintiva delineata dalle procedure di cui all'art. 32 della legge n. 326/2003 mal si attagli alla figura dell'amnistia condizionata, non può comunque non dubitarsi fortemente della legittimità costituzionale di provvedimenti legislativi aventi effetti estintivi del reato ma diversi dall'amnistia, atteso che quello di emanare quest'ultima (con un procedimento particolarmente garantito dalla necessaria sussistenza del voto positivo della maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna delle Camere su ogni articolo oltre che sul testo finale) è l'unico potere che la Corte costituzionale assegna al Parlamento come strumento ed espressione di una potestà assolutamente eccezionale (di talché è lo stesso insegnamento della Corte costituzionale a ricordare che presupposti legittimanti devono esserne situazioni particolari) di paralisi dell'azione penale, che l'art. 112 della Costituzione vuole obbligatoria e, secondo il comune insegnamento della dottrina costituzionale, irretrattabile;

*b-bis*) invero, anche l'esegesi storica della Carta costituzionale conduce allo stesso risultato interpretativo: nell'impianto originario, il potere di emanare amnistia era assegnato al Presidente della Repubblica, sia pure su legge di delega del Parlamento: legge, tuttavia, che costituiva in capo al Presidente della Repubblica un potere, e non già un obbligo (di emanare l'amnistia); potere, a sua volta, che era assegnato al Capo dello Stato perché, nella sua veste di garante *super partes* delle istituzioni e della Costituzione, valutasse l'opportunità di emanare un provvedimento di amnistia, che la Costituzione evidentemente non voleva assegnare all'arbitrio delle contin-

genti maggioranze politiche, stante l'ovvio ed evidente pericolo di abusi della maggioranza e della realizzazione di privilegi di esenzione dall'obbligatorietà dell'azione penale, e quindi in violazione di tale ultimo principio, dalla Costituzione istituito a garantire l'effettività del principio di eguaglianza dei cittadini anche nel processo penale.

Nell'impianto successivo alla modifica apportata dalla legge costituzionale n. 1/1992, all'emanazione dell'amnistia è necessaria una legge votata con maggioranza altamente qualificata (2/3 dei componenti di ciascuna Camera, per ogni articolo e sul testo complessivo), al fine precipuo di realizzare quella stessa garanzia la cui tutela era prima affidata al Presidente della Repubblica, atteso che — sottratto il relativo potere a quest'ultimo (anche al fine di accentuarne la deresponsabilizzazione politica) — solo il concorso di maggioranze altamente qualificate, statisticamente di gran lunga eccedenti quelle proprie delle maggioranze di governo, poteva garantire da quel pericolo di abusi cui già si è accennato.

*b-ter*) ne consegue che, come premesso, le leggi di «condono» o «sanatoria», in cui l'effetto estintivo della responsabilità penale per fatti già commessi è collegata all'adempimento di condizioni od obblighi da parte dell'imputato, sia o meno detto adempimento sottoposto a controllo da parte di organi amministrativi, sono senz'altro costituzionalmente illegittime se non adottate con le maggioranze qualificate di cui all'art. 79 della Costituzione: infatti, se non costituiscono provvedimenti di amnistia condizionata «mascherata», senz'altro si pongono oltre i limiti dei poteri assegnati dalla Costituzione al Parlamento, e sono pertanto comunque illegittimi costituzionalmente.

*c*) Pertanto, a prescindere dal *nomen iuris* attribuibile agli istituti estintivi disciplinati dall'art. 32 della legge n. 326/2003, pur dopo le modifiche apportate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 196/2004, questi appaiono comunque costituzionalmente illegittimi: se si tratta di un'amnistia «mascherata», è in concreto incostituzionale perché deliberata senza la maggioranza qualificata imposta dall'art. 79 comma 1 della Costituzione; ma anche ove non si ritenga trattarsi di un provvedimento di amnistia mascherata, è incostituzionale perché la Costituzione appare aver volutamente ed scientemente previsto solo l'amnistia — in forza del suo particolare procedimento deliberativo, prima rimesso ad un potere del capo dello Stato pur se su delega del Parlamento, poi ad una maggioranza altamente qualificata — come unico strumento per paralizzare per via normativa l'esercizio dell'azione penale e derogare al principio dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

### *Il contrasto con gli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione*

(Principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge; obbligatorietà dell'azione penale e sua irretrattabilità; tutela del paesaggio).

Effetto principe di ogni legge di condono o sanatoria, ed anche delle leggi di amnistia, è quello di operare una disparità di trattamento tra i cittadini: sia perché coloro che hanno violato la legge vengono trattati come coloro che non l'hanno violata; sia perché, tra cittadini entrambi contravventori della legge, alcuni beneficiano del provvedimento di clemenza, altri no (ad esempio, in dipendenza dei *tempus commissi delicti*, o del titolo del reato, pur eventualmente a parità di pena edittale).

È per tale ragione che, anche con riferimento alle leggi di amnistia, la Corte costituzionale ha nel passato rilevato che le stesse debbano giustificarsi in relazione a circostanza particolari, nelle quali possa trovarsi ragionevole fondamento della previsione di una simile disparità di trattamento; e la previsione costituzionale di maggioranze altamente qualificate (addirittura più ampie di quelle necessarie per una legge di riforma costituzionale) per l'emanazione della legge di amnistia sembra assolvere in buona parte alla stessa esigenza.

Nel caso di leggi di condono o sanatoria che, come quella in oggetto, sono state adottate senza le maggioranze previste dall'art. 79 della Costituzione, l'effetto di disparità di trattamento diviene di assoluta evidenza; e ciò tanto più con riferimento proprio alla specifica normativa prevista dall'art. 32 della legge n. 326/2003, come meglio oltre si dirà.

Va subito sgombrato il campo da ogni possibile equivoco in ordine alla pretesa assimilabilità dei condoni all'istituto dell'oblazione disciplinato dagli artt. 162 e 162-bis della codice penale, dalla quale sia l'amnistia che il provvedimento di condono tributario, al di là dei *nomina iuris* scelti dal legislatore, profondamente si differenziano. Infatti, l'oblazione è un mezzo di estinzione del reato previsto dal legislatore in via ordinaria, generale ed astratta per tutti i reati, generalmente ancora da commettere e non già commessi, rientranti in una determinata tipologia (contravvenzioni puniti con pena pecuniaria, da sola o in alternativa a quella detentiva), che li caratterizza come reati di ridotta gravità, per i quali è già in via ordinaria prevista la pena pecuniaria, come unica pena

o come alternativa alla pena detentiva; l'effetto estintivo del reato è ricollegato al pagamento di una somma che, essendo una quota rilevante del massimo della pena pecuniaria prevista per tali reati (tant'è che non è prevista oblazione per i reati per i quali la pena da irrogarsi abbia natura detentiva), assolve nel concreto alle finalità proprie della condanna a pena pecuniaria, e non appare pertanto porsi in violazione con i principi di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

Rileva pertanto che, invece, sia l'amnistia (condizionata o meno) che il condono edilizio disciplinato dalle norme richiamate sono rivolti solo a reati già commessi prima dell'emanazione del provvedimento estintivo, essendo peraltro il c.d. «condono» connesso al pagamento di somme che non costituiscono quota parte della pena prevista per i reati «condonabili» (ordinariamente, ed in particolare nel caso in oggetto, puniti con pena pecuniaria congiunta alla pena detentiva), sicchè, anche per tal via, il suddetto «condono» si presta ad assurgere a lesione del principio di eguaglianza tra i cittadini (tra quelli che hanno rispettato la legge e quelli che non l'hanno rispettata, e tra quelli che sono stati condannati con pena di legge e quelli che, magari per la maggior capacità di rendere difficoltoso l'accertamento della loro responsabilità, ancora non sono stati condannati a pena di legge, e mai lo saranno grazie proprio al «condono»): principio di eguaglianza peraltro che la stessa legge di amnistia rispetta — in quel che appare essere l'insegnamento della Corte costituzionale — ove ancorata ad eventi e situazioni eccezionali, mentre l'attuale legge di condono sembra essere ancorata solo ad una eccezionale difficoltà (apparentemente politica, più che oggettiva) di reperire altrimenti fonti finanziarie sufficienti a coprire le spese dello Stato.

Concludendo, la disciplina di cui all'art. 32 della legge n. 326/2003 realizza con tutta evidenza un trattamento di ingiustificato ed iniquo favore nei confronti del cittadino disonesto rispetto a quello corretto e fedele, con ingiustificata violazione della tutela del paesaggio manifesta violazione anche degli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione, che predicano la necessità della tutela del paesaggio ed ambiente (che come può essere leso dal singolo, così può essere leso dalla regione o dal comune che adottino provvedimenti autorizzativi in violazione degli strumenti urbanistici approvati), l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge in generale, a quella penale in particolare (l'irretrattabilità dell'azione penale essendo corollario del principio dell'obbligatorietà di detta azione il quale a sua volta è applicazione del principio di eguaglianza davanti alla legge penale), e non ammettono pertanto che il cittadino infedele possa ricevere un trattamento di maggior favore — vedendosi dichiarare l'estinzione del reato, laddove l'azione penale è voluta irretrattabile come corollario del principio della sua obbligatorietà, cui solo il procedimento costituzionale di legislazione di amnistia può porre fine — rispetto al cittadino fedele, atteso che è insegnamento costante della Corte costituzionale che ogni disparità di trattamento deve rinvenire una ragionevole giustificazione, e la commissione di un illecito (penale e/o amministrativo in materia edilizia) non può evidentemente assurgere a giustificazione di un privilegio o comunque di un trattamento di favore proprio in materia penale ed edilizia.

#### *Violazione dell'art. 54 della Costituzione*

Va inoltre osservato che, pur espressamente sancendo lo stesso art. 54 della Costituzione che tutti i cittadini hanno il dovere di osservare la Costituzione e le leggi, la legge di condono tributario si pone invece a premio (come appena osservato) di chi la legge abbia violato, ed addirittura a disincentivazione del cittadino onesto al rispetto per il futuro delle norme di legge: così ravvisando questo giudice nella normativa di condono una violazione anche del citato art. 54 della Costituzione.

#### *Confutazione della ricorrenza di casi di «Eccezionalità»*

La stessa Corte costituzionale, peraltro, come si accennava, ha sempre strettamente collegato la legittimità costituzionale delle leggi di condono alla ricorrenza di situazioni particolari ed a carattere eccezionale, che, uniche, avrebbero assicurato la legittimità costituzionale di leggi estintive della punibilità penale e non aventi le caratteristiche delle leggi di amnistia; premesso che da ciò si evince che secondo la stessa Corte costituzionale, pertanto, le leggi di sanatoria e condono non sono ordinariamente legittime costituzionalmente, ma possono diventarlo solo in dipendenza di situazioni eccezionali, e riservando al successivo sviluppo di questa ordinanza alcune

doverose riflessioni sulla dignità costituzionale della categoria della «eccezionalità» quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, vale la pena qui richiamare le parole che ancora con la citata sentenza n. 196/2004, la Corte ha pronunciato, affermando che:

«Questa Corte, nella già richiamata giurisprudenza in tema di condono edilizio, ha più volte messo in evidenza che fondamento giustificativo di questa legislazione è stata la necessità di “chiudere un passato illegale” in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell’abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche “ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria” (tra le altre, *cfr.* sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002).

Ciò a giustificazione di un provvedimento normativo senza dubbio eccezionale e straordinario, che deve trovare la propria *ratio* sia nella «persistenza del fenomeno dell’abusivismo, con conseguente esigenza di recupero della legalità», sia nella imputabilità di tale fenomeno di abusivismo “almeno in parte, proprio alla scarsa incisività e tempestività dell’azione di controllo del territorio da parte degli enti locali e delle regioni” (*cfr.* sentenza n. 256 del 1996 e, analogamente, sentenze n. 302 del 1996 e n. 270 del 1996).

Su questo piano, non può negarsi che la legislazione statale negli ultimi anni sia profondamente mutata, prevedendo ormai strumenti preventivi e repressivi adeguati, e che abbia trovato anche una sua relativa stabilizzazione nel recente testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia adottato con d.P.R. n. 380 del 2001 (non a caso, il comma 2 dello stesso art. 32 impugnato si riferisce appunto — seppur con norma contestata dalle ricorrenti ed alla quale si farà riferimento oltre — a questo testo unico come ad una fonte idonea a creare discontinuità nella stessa legittimazione ad adottare un condono edilizio).

Al tempo stesso, non poche realtà comunali e regionali sembrano aver assunto linee di politica amministrativa e legislativa coerenti con un’azione di contrasto dell’abusivismo edilizio, anche se certo non in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale.

In realtà, la giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato ogni condono edilizio, che incide — come si è ripetutamente sottolineato — sulla sanzionabilità penale e sulla stessa certezza del diritto, nonché sulla tutela di valori essenziali come il paesaggio e l’equilibrato sviluppo del territorio, solo come un istituto “a carattere contingente e del tutto eccezionale” (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo “negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale” (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole “trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza” (sentenza n. 427 del 1995).

Pertanto questa Corte, specie dinanzi alla sostanziale reiterazione — tramite l’art. 39 della legge n. 724 del 1994 — del condono edilizio degli anni ottanta, più volte ha ammonito che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del condono (fra le molte, *cfr.* sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995, nonché ordinanze n. 174 del 2002, n. 45 del 2001 e n. 395 del 1996).

Tali affermazioni, tuttavia, non implicano l’illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, mai affermata da questa Corte.

Piuttosto, occorre uno stretto esame di costituzionalità del testo legislativo che preveda un nuovo condono edilizio, al fine di individuare un ragionevole fondamento, nonché elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni edilizi, in modo da evitare l’obiezione secondo cui si sarebbe in realtà prodotto un vero e proprio ordinamento legislativo stabile, diverso e contrapposto a quello ordinario, della cui gestione per di più sono in larga parte titolari soggetti istituzionali diversi dallo Stato.

Sottoponendo l’art. 32 oggetto del presente giudizio all’esame se sussista una giustificazione del condono, rileva il comma 2 di questo articolo, il quale esprime — seppure con linguaggio in parte improprio — l’opportunità che si preveda ancora una volta un intervento straordinario di condono edilizio nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l’altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio».

Orbene, deve assolutamente rilevarsi che — ad una verifica calata nel caso concreto — non appare possibile affermare che, dalla «recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l’altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio» possano trarsi quelle stringenti e relevantissime giustificazioni che la stessa Corte pone quali condizioni necessarie ad una legge di condono: ed invero,

il t.u. delle disposizioni in materia urbanistica ed edilizia (d.P.R. n. 380/2001) ha natura per lo più meramente ricognitiva e riorganizzativa della legislazione preesistente in materia, e pertanto in nulla di rilevante la innova; quanto al titolo V della Costituzione, proprio la legge di condono in oggetto, come la stessa Corte ha dovuto riconoscere proprio con la sentenza n. 196/2004, ne operava una grave violazione, sicché ben difficilmente può nell'entrata in vigore di detta normativa costituzionale — che tra l'altro si limita a sottrarre alla competenza statale determinate materie — rinvenirsi la giustificazione della legge di condono, e cioè, occorre forse sottolinearlo, di una legge che non si preoccupa di stabilire nuovi criteri di normazione circa l'uso umano del territorio, ma solo di escludere la punibilità di fatti che comunque rimarrebbero reati per chi invece dovesse commetterli dopo il 31 marzo 2003; infine, il condono in oggetto non appare segnare alcuna discontinuità con i precedenti condoni, atteso che non ne restringe, ma semmai amplia, l'ambito e l'oggetto, prevedendo la «condonabilità» anche delle opere edilizie realizzate prima dell'entrata in vigore delle precedenti leggi di condono, ma che in forza di queste ultime comunque non sarebbero state sanabili a causa del loro contrasto con gli strumenti urbanistici.

Alla stregua delle considerazioni svolte, appare del tutto conseguente ritenere quindi l'illegittimità costituzionale, in via di principio, delle leggi di «sanatoria» o «condono», e senz'altro di quella che qui interessa, in quanto la Costituzione — si ritiene necessario ripeterlo — è chiara nel riservare alla legge di amnistia, col suo particolare procedimento deliberativo (previsto a garanzia del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale e per sottrarre detto principio alla disponibilità ed alle scelte di maggioranze contingenti), la possibilità di produrre effetti estintivi del reato già commesso.

Nè, a parere di questo giudice, appare possibile affermare in via di principio che detti effetti estintivi possano essere connessi a differenti fonti e procedimenti normativi (appunto, le leggi c.d. di «sanatoria» o «condono»), in dipendenza da pretese ragioni di «eccezionalità»; perché invero, anche laddove la suddetta categoria della «eccezionalità», quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, possa essere intesa come dotata di dignità costituzionale, è dalla natura stessa della Costituzione che discende l'impossibilità che, nel vigente assetto costituzionale, vi sia posto per leggi di «condono» o «sanatoria» che abbiano effetti estintivi dell'illecito penale, fuori dei casi disciplinati nelle legittime forme delle leggi di amnistia; e non appare quindi inutile ripercorrere alcune nozioni in ordine alla natura della Costituzione della Repubblica italiana.

Come è noto, la Costituzione è la legge fondamentale dello Stato: ciò non solo nel senso che si pone al vertice della gerarchia delle fonti ma, prima di tutto, nel senso che la stessa è la legge fondante dello Stato, nella sua veste di patto sociale che assicura la pacifica convivenza dei portatori di opposti interessi: è infatti in forza di detto patto sociale che i convenuti concordano nel sottomettersi al principio di maggioranza, e cioè di vedersi vincolati dalle scelte da quest'ultima operate, in quanto dette scelte comunque non potranno incidere — se non in casi particolari, e con maggioranze talmente qualificate da manifestare la necessità della modifica per il bene comune — sul nucleo fondante di quel patto sociale, e sui diritti e le altre situazioni personali di cui detto patto proclama la (almeno tendenziale) inviolabilità.

Con la Costituzione, pertanto, si stabilisce un nucleo di principi e valori comuni di cui si afferma l'assoluta rilevanza e che pertanto si vogliono sottratti all'eventuale strapotere o dittatura della maggioranza, la quale ultima è normalmente contingente e transeunte; per tal verso, la Costituzione delinea pertanto l'anima e l'identità di fondo di una nazione (e la ragion d'essere dello Stato che ne è ente strumentale), che persiste nel tempo a prescindere da quelle che siano le maggioranze contingenti.

Ne consegue l'assoluta delicatezza del tema delle deroghe all'assetto costituzionale motivate da «ragioni di eccezionalità»: deroghe che la Costituzione non ammette nè in alcuna forma prevede, e che pertanto appare assolutamente rischioso ricavare in via interpretativa da un vuoto normativo che non offre agganci, se non la condivisa considerazione che, nell'ambito dei valori costituzionali, è ravvisabile una sorta di «gerarchia», taluni principi apparendo più importanti — per la più immediata e diretta pertinenza con la tutela della persona — degli altri, pur tutti apparendo indefettibili perché oggetto di previsione costituzionale; il che, tuttavia, si è sempre ritenuto giustificare al più una compressione — nella ricerca di un equilibrio tra esigenze eventualmente contrapposte ma tutte di rilievo costituzionale — del rispetto di un principio costituzionale, ove assolutamente necessaria ad assicurare la tutela di un principio di rango «sovraordinato»: e non già la sia pure momentanea negazione del rispetto del principio «subordinato». Anzi, vale la pena ricordare come con la citata sentenza n. 196/2004 la stessa Corte costituzionale ha espressamente affermato che la «“primarietà” non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministra-

zioni; in altri termini, la “primarietà” degli interessi che assurgono alla qualifica di “valori costituzionali” non può che implicare l’esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all’interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative».

Appare quindi senz’altro legittimo che una legge ordinaria, chiamata a disciplinare una materia in cui vengano in conflitto beni-interessi entrambi oggetto di tutela costituzionale, possa operare un contemperamento di detti interessi ricercando il punto di equilibrio tra gli stessi nella ponderazione comparata della diversa rilevanza ed importanza gerarchica dei principi coinvolti (come ricorda la stessa sentenza n. 196/2004 della Corte costituzionale); ma non che — a tutela di un principio costituzionale — in un determinato ambito o in una determinata materia un altro principio costituzionale, di rango asseritamene inferiore, venga sacrificato o compresso drasticamente sino a svuotarlo sostanzialmente di tutela, e cioè si «deroghi» a detto principio: e ciò perché la Costituzione è comunque quella legge fondamentale che nella sua unitarietà (e quindi, in tutte le sue parti) delinea l’assetto di fondo dello Stato che la comunità nazionale ha deciso di darsi come condizione della sua pacifica esistenza e della legittimazione delle istituzioni statuali, e non ammette pertanto lesioni nemmeno parziali.

Tra i principii più importanti, e forse il più importante in assoluto (come svelato anche dalla sua collocazione quasi in apertura della Carta costituzionale), appare senz’altro essere il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, senza del quale non appare nemmeno predicabile la nozione di costituzione come patto sociale, perché un patto è equo, ed è tale, solo se stipulato tra eguali: e l’intera Costituzione appare ispirata dal principio di eguaglianza ed equità, quali fondamenta dello Stato democratico di diritto.

Per tal verso, si usa talora dire che la Costituzione appare quindi assimilabile ad un trattato o contratto: con la differenza che, nei trattati, gli Stati si riservano clausole di recesso o sospensione dell’applicazione degli stessi, in situazioni particolari, a tutela dell’interesse nazionale, così come nei contratti ad ogni parte spetta il diritto di chiederne la risoluzione per inadempimento dell’altra parte; mentre, nell’attuale assetto costituzionale, la tutela dell’eventuale «contraente debole» (e cioè, la contingente minoranza) dagli eventuali abusi del «contraente» di maggioranza, non riposa altro che nella indipendenza ed imparzialità dei suoi giudici, ed *in primis* della Corte costituzionale, chiamati a valutare la correttezza costituzionale dell’operato della maggioranza.

Se la stessa Corte ha ritenuto con la sentenza n. 196/2004 che la partecipazione delle regioni e dei comuni al procedimento deliberativo dei limiti di ammissibilità del condono possa valere ad assicurare la tutela dell’art. 9 della Costituzione, non può invece nel caso in oggetto ritenersi che la tutela dei diritti dei cittadini al rispetto dei principi «primari» (quello di eguaglianza; di democrazia; ma anche di tutela del territorio da eventuali abusi degli stessi enti pubblici territoriali) possa essere rinvenuta in forme diverse dalla pronuncia di incostituzionalità della legge. Se infatti, quanto alla tutela dell’art. 9 della Costituzione (nonché degli artt. 117, 118, 119 della Costituzione), va (almeno in parte, per quel che attiene all’art. 9 della Costituzione, atteso che, come detto, non può escludersi che proprio l’ente territoriale possa abusare dei propri poteri in danno del territorio) condivisa l’osservazione che «il doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo — all’interno delle scelte riservate al legislatore nazionale — delle norme in tema di condono contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell’ambiente e del paesaggio, che sono — per loro natura — i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi», è peraltro del tutto evidente come manchino istituzioni ulteriori legittimate a farsi titolari — e quindi ad assurgere al ruolo di interlocutori del Governo o del Parlamento — dell’interesse dei cittadini al rispetto del principio di cui all’art. 3 della Costituzione e di quelli che ne sono corollari attuativi in tema di eguaglianza davanti alla legge penale e di godimento dei beni ambientali ed addirittura della salute (la cui tutela discende anche dalle condizioni ambientali) atteso che la legge n. 326/2003 comunque permette un eventuale concorso di intenti tra Stato e regioni (si noti che la maggioranza delle regioni non ha né sollevato conflitto di attribuzioni con lo Stato né impugnato la legge n. 326/2003) nel sacrificare il bene territorio, che è anche dimensione di esplicazione, in quanto ambito spaziale di realizzazione e precondizione di godimento, del bene salute.

L’unica via aperta è pertanto quella dell’eccezione di incostituzionalità rimessa al giudice, e del sindacato della Corte costituzionale su detta eccezione, con pronuncia abrogativa della norma eventualmente ritenuta incostituzionale per violazione dei principi «primari».

Ritornando quindi al tema della possibilità o meno di fondare su situazioni di «eccezionalità» le eventuali deroghe ai principi costituzionali, e ricordato come l’unico appiglio all’accoglimento di tale tesi possa rinvenirsi nella ipotetica gerarchia ravvisabile tra i valori costituzionali (di talché potrebbe al più — ammesso e non concesso che ai principi costituzionali si possa «derogare» — ipotizzarsi la possibilità di derogare ad un principio solo se assolutamente necessario a tutelarne uno di rango maggiore), e richiamate le considerazioni appena svolte

in ordine alla natura della Costituzione come patto sociale di garanzia contro gli abusi della maggioranza, e la conseguente assoluta necessità di evitare che tali abusi possano essere perpetrati dietro lo schermo di una pretesa situazione di eccezionalità, ritiene questo giudice che, anche a volersi ammettere la possibilità che situazioni di eccezionalità possano giustificare una deroga (nel senso anzidetto) ai principi costituzionali, non possano non trarsene le conseguenze che seguono:

1) non sono suscettibili di deroga — se non a garanzia di altri principi di rango ancora superiore (ad es. la intangibilità della vita o salute umana), e sempre che il sacrificio sia contenuto nei limiti dell'assolutamente indispensabile — i principi rientranti tra quelli all'apice della scala gerarchica dei valori costituzionali, posto che è a tutela di questi ultimi principi, semmai, che può ipotizzarsi la possibilità di una deroga a principi di rango inferiore; tra i principi di vertice, in primo luogo, occorre evidenziare quello di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e quelli che (come quello dell'obbligatorietà ed irretrattabilità dell'azione penale, che pongono tutti cittadini in posizione di parità avanti alla legge penale; quelli sulla capacità contributiva, che detta parità realizzano avanti alle leggi fiscali e tributarie) ne sono i corollari.

2) in un sistema di Costituzione rigida, quale è quello vigente, le deroghe (nel senso di sia pure parziale negazione o disapplicazione di un principio costituzionale), quand'anche ipotizzabili, devono comunque essere limitate ai casi di assoluta eccezionalità; questi ultimi devono essere tali in maniera assolutamente oggettiva, indiscutibile, e non già in forza di valutazioni politiche o prospettazioni di parte (anche perché queste sfuggirebbero al sindacato della Corte costituzionale, giusta il disposto dell'art. 28 della legge n. 87/1953: sicché affermare il contrario legittimerebbe la possibilità di violazioni anche gravissime della Costituzione in forza di contingenti valutazioni politiche), e tantomeno possono pertanto consistere in mere situazioni di difficoltà cui si sarebbe potuto ovviare attraverso i normali strumenti normativi;

3) la deroga (nel senso suddetto) a principi costituzionali di rango subordinato a quello che si intende tutelare deve infatti presentarsi come assolutamente necessaria, e la situazione non può essere intesa come «eccezionale» se diversamente evitabile; la «deroga» deve quindi essere l'unica via percorribile per la salvaguardia di un principio costituzionale di valore assolutamente essenziale;

4) non possono pertanto essere ritenuti casi di assoluta ed oggettiva eccezionalità nemmeno quelli che potevano essere previsti e cui si poteva ovviare per tempo in via ordinaria e con strumenti costituzionalmente corretti perché rispettosi di tutti i principi costituzionali;

5) non è quindi eccezionale nemmeno quella situazione che sia stata dolosamente o con colpa grave realizzata da scelte operate da chi all'eccezionalità intenda far ricorso a giustificazione di deroghe ai principi costituzionali, altrimenti si aprirebbe il varco ad abusi incontrollabili della maggioranza, che potrebbe artatamente creare situazioni di eccezionalità per giustificare le più odiose violazioni dei principi costituzionali.

Specialmente l'ultimo dei punti affrontati, potendo involgere accertamenti ed apprezzamenti che agevolmente può apparire che sconfinino nell'ambito delle valutazioni politiche, svela appieno la estrema delicatezza (non solo dal punto di vista della sindacabilità per via giudiziaria) delle questioni attinenti alla possibilità di derogare ai principi costituzionali per ragioni di eccezionalità; ma non è tanto su questo (pur se rilevante), quanto sui punti 1, 2, 3 e 4 che occorre ed è sufficiente appuntare l'attenzione dell'interprete nel valutare la legittimità costituzionale delle leggi di condono o sanatoria, e cioè di quelle leggi che producono effetti estintivi del reato senza assumere le forme garantite delle leggi di amnistia (che, come già si è osservato, sono adottabili solo con maggioranze estremamente qualificate, a garanzia appunto dagli abusi della maggioranza contingente; così come, per la stessa ragione, originariamente l'emanazione del provvedimento di amnistia era affidato ai Presidenti della Repubblica, cui spettava l'insindacabile valutazione in ordine alla opportunità costituzionale di dar corso o meno alla legge delega di amnistia emanata dalla maggioranza parlamentare).

Quanto al punto 1), come peraltro già accennato, le leggi di condono e di sanatoria ledono il principio di eguaglianza, in quanto derogano al principio della parità dei cittadini di fronte alla legge penale, non solo sottoponendo taluni a pena (che per i reati che qui interessano, è congiuntamente pecuniaria e detentiva) ed altri no (in quanto tenuti solo a versare somme per lo più assolutamente irrisorie e senza altri effetti penali), ma anche premiando il cittadino disonesto rispetto quello onesto, estinguendo non solo il debito penale del primo, ma garantendogli anche la conservazione di un bene di relevantissima importanza, che si vieta invece (si pensi alle costruzioni in violazione degli strumenti urbanistici, realizzabili solo in forza della predetta sanatoria di un abuso) al cittadino onesto: dalla consumazione di un illecito, si permette così che venga a discendere una situazione di

maggior favore normativo per il cittadino disonesto che per il cittadino onesto; il tutto, quindi, in termini di estrema ed eccezionale ingiustizia per disparità di trattamento: e per tale ragione, le leggi di condono appaiono direttamente lesive di principi costituzionali di rango assolutamente primario.

Quanto ai punti 2), 3) e 4) (che si trattano unitariamente stante la loro strettissima interdipendenza logica), occorre rilevare come tale lesione sia stata realizzata al di fuori dei casi di oggettiva eccezionalità, e senza necessità: in realtà, le leggi di condono (quelle di condono tributario come quelle di condono edilizio) risultano oggettivamente essere state il frutto di una scelta di politica economica e finanziaria non necessaria se non nell'ottica — eminentemente politica, e cioè svincolata dalla necessità oggettiva — di finanziare l'attività statale senza ricorrere alla leva fiscale (quale alternativa a quei «tagli strutturali» della spesa pubblica la cui necessità era stata più volte rimarcata dalle istituzioni economiche internazionali, ma che oggettivamente era difficile realizzare in tempi brevi), ed in assenza peraltro di situazioni di disequilibrio finanziario di carattere eccezionale e non altrimenti affrontabili.

Memore della necessità (propria; ma anche della Corte costituzionale in forza del già richiamato art. 28 della legge n. 87/1953) di non fondare la propria decisione su valutazioni politiche anziché sui fatti, questo giudicante deve in primo luogo evidenziare come il senso della norma sia di vietare che il giudice decida in forza non già dell'applicazione della legge (ordinaria o costituzionale), ma in forza di proprie personali scelte di valori od opinioni: la legge, pertanto, deve essere oggetto (come peraltro ogni *res judicanda*) di uno scrutinio al quale saranno estranee sia le personali convinzioni del giudice, sia ragioni di politica contingente, che pertanto né dovranno condurre ad una conclusione di incostituzionalità, né salvare dall'abrogazione la norma che si ponga in contrasto con la Costituzione.

Questo giudice è poi tenuto ad osservare come quanto qui si va ad esporre non consta di valutazioni, ma di mero rilievo di fatti della cronaca parlamentare degli ultimi anni, di cui i mass media hanno dato diffusa notizia, e da cui si evince come i vari condoni (fiscali, edilizi, ecc.) siano stati lo strumento prescelto per perseguire l'equilibrio di bilancio nell'ambito dei c.d. parametri di Maastricht senza intervenire né sul lato della leva fiscale, né su quello strutturale della spesa, una volta che gli ordinari strumenti finanziari a legislazione vigente si erano rivelati insufficienti, per essere stata la crescita economica — e quindi l'ammontare del gettito fiscale — inferiore alle previsioni del governo, che la cronaca permette di rilevare erano state sempre state ritenute eccezionalmente ottimistiche dalle istituzioni internazionali, al cui parere imparziale ci si è adeguati sempre con grande ritardo, peraltro allorché anche le stime più pessimistiche erano ormai superate, per essere state le stesse ulteriormente riviste al ribasso dai suddetti organismi internazionali. La riprova è nella notevolissima entità della manovra finanziaria da approvarsi (che, su indicazione del nuovo ministro competente, il DPEF approvato ha stimato in circa 24 miliardi di euro) per rientrare nell'equilibrio di bilancio: cifra il cui importo, attesane l'entità ragguardevole, non è di certo maturato tutto ad un tratto, come si evince esaustivamente non solo dall'entità dello sbilancio, ma anche dall'avallo che a tale ricostruzione è peraltro offerto da autorevolissimi esponenti della maggioranza (si segnala, ad es. l'intervista rilasciata dall'on. Bondi e pubblicata dal Corriere della Sera in data 4 luglio 2004, a pag. 6, ove si è testualmente ammesso che sin dal 2002 sarebbe occorso essere più sinceri ed ammettere che le stime di crescita erano irrealisticamente ottimistiche).

Quanto si è sin qui esposto, pertanto, permette di evidenziare come la «deroga» ai principi di cui agli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione sia stata realizzata per far fronte ad una situazione economico-finanziaria delle casse dello Stato, che avrebbe potuto essere agevolmente diversamente risolta senza compromettere i suddetti principi costituzionali, semplicemente agendo per tempo e sulla base di stime veritiere con la leva fiscale e tenendo sotto controllo la spesa pubblica; la situazione di difficoltà finanziaria che ha portato alla dichiarata necessità di una manovra di 24 miliardi euro (ingente, ma neanche questa di per sé valevole a definire come «eccezionale» la presente situazione) non solo sarebbe anch'essa affrontabile per vie ordinarie (lo Stato italiano ha nel passato non remoto varato manovre anche più consistenti), ma di certo non può essere definita eccezionale, se sono corretti — come a questo giudicante pare — i «paletti» logici e normativi da porsi al concetto di eccezionalità, elencati ai numeri 1, 2, 3 e 4 che precedono.

A ben vedere, di veramente eccezionale nella situazione che interessa appare esservi solo il grado di violazione dei principi costituzionali coinvolti ed il privilegio e trattamento di favore assicurato a chi ha violato la legge, cui sono stati riconosciute e garantite utilità e beni maggiori che al cittadino onesto: con le leggi di condono edilizio, si è prevista la possibilità di sanare immobili anche di rilevanti dimensioni (si pensi che il limite dei 750 mc è espressamente fissato solo per singola unità abitativa, e non per l'immobile nel suo complesso), costruiti abusivamente, ed anche se in violazione degli strumenti urbanistici.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 1, legge Cost. n. 1/1948, e 23 della legge n. 87/1953;*

*Ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32-37 della legge n. 326/2003, nella parte in cui prevede la estinzione dei reati in materia edilizia e di violazione dei vincoli storico-paesaggistici, ed impongono la sospensione dei relativi procedimenti penali, per essere dette norme in contrasto con gli artt. 1, 3, 9 (secondo comma), 32 (primo comma), 54, 79 (primo comma), e 112 della Costituzione;*

*Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*Sospende il procedimento in corso;*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al p.m., all'indagato ed al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Verona, addì 14 settembre 2005

*Il giudice: SERNIA*

05C0084

N. 1088

*Ordinanza del 15 settembre 2004 emessa dal G.i.p. del Tribunale di Verona  
nel procedimento penale a carico di Dal Cero Franco ed altro*

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condonò edilizio - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112.

IL TRIBUNALE

Decidendo in ordine alla richiesta di archiviazione avanzata dal p.m. nei confronti di Dal Cero Franco e Vicentini Bruno;

Rilevato che il presente procedimento è stato fissato *ex art.* 409 comma 5 c.p.p. non apparendo accoglibile la richiesta di archiviazione avanzata dal p.m., risultando in atti elementi sufficienti a pronosticare una condanna in giudizio per il reato di cui all'art. 44 d.P.R. n. 380/2001 (20 legge n. 47/1985);

Ritenuto che l'istanza di archiviazione non sia accoglibile, atteso che dalla informativa di reato si evince infatti l'avvenuta realizzazione di opere edilizie in totale difformità dal permesso di costruire, essendo stato realizzato un edificio di volume, dimensioni e sagoma differente da quello assentito, sicché quanto realizzato, nonostante il contrario avviso espresso dal p.m. con la richiesta di archiviazione, non appare ricomprensibile nella nozione di opere pertinenziali, né interne, né — per la apprezzabile entità delle cennate difformità (consistenti nell'aumento delle superfici e della cubatura di quasi 1/10) — appare lecito ipotizzare un difetto di offensività del fatto;

Osservato che il procedimento andrebbe tuttavia sospeso nella sua interezza per effetto del richiamo ai capi IV e V della legge n. 47/1985 (ove trova collocazione l'art. 44, che prescrive la sospensione dei procedimenti giurisdizionali, ivi compresi quelli penali, sino alla scadenza del termine — fissato al 10 dicembre 2004 dall'art. 32, comma 32, d.l. n. 269/2003, come modificato dall'art. 5 del d.l. n. 168/2004 — stabilito per la presentazione della

«domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio») operato dall'art. 32 comma 25 del d.l. n. 269/2003, ora convertito nella legge n. 326/2003, trattandosi di opere suscettibili di «condono» ai sensi dei commi 1, 26 e 27 del predetto art. 32, considerandosi come il comma 28 del citato art. 32 dispone che trovino applicazione anche le norme di cui all'art. 39 della legge n. 724/1994, il cui comma 8 espressamente stabiliva che il rilascio della concessione in sanatoria (se preceduta dalle prescritte autorizzazioni delle pp.aa. preposte alla tutela del vincolo) produceva l'estinzione del reato relativo alla violazione del vincolo;

Letti gli atti, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il presente procedimento ha ad oggetto reati edilizi in relazione ai quali assume rilievo l'art. 32 della legge n. 326/2003 (la quale ultima ha convertito il d.l. n. 269/2003), che prevede la sanatoria, ad istanza dell'interessato e dietro pagamento di una somma a titolo di «oblazione», dei reati edilizi e di quelli commessi in violazione del vincolo sui beni ambientali e culturali, commessi entro la data del 31 marzo 2003; in attesa della cadenza del termine fissato per la presentazione dell'istanza ed il pagamento della somma, il procedimento penale è sospeso in forza della legge suddetta, la quale infatti richiama anche l'art. 44 della legge n. 47/1985 (che appunto detto effetto sospensivo riconnette alle domande di condono edilizio).

Poiché il procedimento ha ad oggetto opere condonabili ai sensi della suddetta legge (in quanto realizzate prima del 31 marzo 2003 e non rientranti nella categorie elencate dall'art. 32 comma 27 della legge n. 326/2003), questo giudice è chiamato a fare applicazione della normativa indicata, quanto meno sotto il profilo del limite che la sospensione del procedimento pone alla sua capacità di adottare una decisione; ciò si sottolinea a rimarcare, comunque, la rilevanza delle questioni che si andranno a sollevare, e che sono già state sollevate da questo giudice in altri procedimenti aventi oggetto analogo con ordinanze emanate in data 5 dicembre 2003; la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 197 del 24-28 giugno 2004, ha disposto la restituzione degli atti a questo giudice, ritenendo di avere operato una modifica sostanziale della disciplina impugnata con l'emanazione, in quelle stesse date, della sentenza n. 196/2004, che aveva dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge n. 326/2003; di talchè, a giudizio della Corte, si poneva il problema di «un nuovo esame dei termini delle questioni e della loro perdurante rilevanza nei giudizi *a quibus*».

Osserva il giudicante che la Corte, con la sentenza n. 196/2004, non ha vagliato le specifiche censure che questo giudice (sulle cui ordinanze di rimessione quella sentenza peraltro non decideva) aveva mosso alla legittimità in sé delle leggi di condono o sanatoria, avendo la Corte osservato che, nel sollevare la questione, le (altre) autorità rimettenti non avevano svolto argomentazioni diverse da quelle già confutate dalla Corte con proprie precedenti sentenze, alle quali pertanto riteneva di doversi uniformare.

Ritiene questo giudice di avere invece ulteriori argomentazioni da sottoporre al vaglio della Corte, e tali che dovrebbero verosimilmente indurla a rivedere le sue pur argomentate pregresse decisioni in ordine a compatibilità costituzionale delle leggi di condono con effetti estintivi del reato.

Tanto premesso, può quindi passarsi all'esame particolareggiato delle rilevabili cause di illegittimità costituzionale della normativa indicata.

### *Il contrasto con l'art. 79 della costituzione*

Va quindi prima di tutto ricordato, quanto al contrasto con l'art. 79 comma 1 della Costituzione, che tale norma affida la potestà di estinguere i reati con atto legislativo solo alla legge di amnistia, che deve essere approvata con la maggioranza qualificata di 2/3 dei membri di ciascuna Camera. Tale puntualizzazione appare di tutto rilievo, atteso che la previsione di un procedimento estintivo di tutti i reati di una determinata specie già commessi entro una data prefissata, subordinata al pagamento di somme ed altri comportamenti del reo, altro non è che un'amnistia condizionata come disciplinata dall'art. 151 comma 4 c.p., a prescindere dal *nomen iuris* («condono», «sanatoria» *et similia*) prescelto dal legislatore e che non può valere a mascherare l'effettiva natura del provvedimento emanato. Infatti, opinare diversamente significa accettare la frustrazione delle garanzie e dei vincoli posti dalla Costituzione in relazione all'oggetto, allo scopo ed alla funzione di quei provvedimenti che — come quelli che, dichiarando l'estinzione di determinati già commessi reati, sono disciplinati nelle forme della legge di amnistia — appaiono dotati di particolare rilevanza costituzionale (operando sulla eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale), sicché non a caso la legge fondamentale dello Stato li disciplina operando una attenta, ragionata e non casuale ripartizione di competenze tra i poteri dello Stato e, nell'ambito delle attribuzioni dello stesso potere, prevede altresì procedure e limiti per l'esercizio dello stesso.

Va quindi ricordato che analoghe questioni di incostituzionalità per violazione dell'art. 79 Cost., sollevate in relazione a precedenti leggi di «condono», furono ritenute non fondate dalla Corte costituzionale, che escluse — anche in ragione dell'eccezionalità dell'istituto — che le leggi di condono potessero essere equiparate ad amnistie condizionate, anche in ragione della complessità delle fattispecie di sanatoria; ciò, tuttavia, in forza di argomentazioni che, a distanza di tempo, ed alla luce dell'esperienza maturatasi in questi anni in ordine all'uso ed abuso degli strumenti di condono e sanatoria, appaiono meritevoli di riconsiderazione, almeno in relazione al caso in oggetto, atteso che:

a) è proprio dell'amnistia c.d. «condizionata» vedere l'effetto estintivo del reato promanare non già in via diretta ed immediata dal provvedimento di clemenza, ma dall'adempimento da parte dell'interessato di obblighi od oneri specificati dal suddetto (provvedimento di clemenza, oltre che dal verificarsi di condizioni eventualmente esterne alla volontà dell'interessato: sicché la circostanza che l'effetto estintivo previsto dalla richiamata legge n. 326/2003 consegua ad una complessa fattispecie (presentazione di apposita domanda corredata di documentazione varia versamento di una somma di danaro commisurata generalmente all'entità dell'opera; non è invece necessario il rilascio del provvedimento amministrativo di concessione in sanatoria, atteso che *ex art.* 39 legge n. 47/1985 — richiamata dal d.l. perché compreso nel capo IV della legge n. 47/1985 — l'effetto estintivo del reato consegue al mero pagamento della somma dovuta a titolo di «oblazione»), peraltro tutta consistente di obblighi il cui adempimento è rimesso alla volontà dell'imputato, appare attagliarsi perfettamente alla figura dell'amnistia condizionata; è per tale ragione che non convincono, ed appaiono superate dall'effetto dell'abuso dell'istituto in meno di un decennio, le diverse argomentazioni proprie di Corte cost. n. 369/1988 e n. 427/1995, che comunque sembravano poggiare sul rilievo dell'eccezionalità dell'istituto (eccezionalità negata dall'abuso dell'istituto e su cui comunque, ampiamente si dirà oltre, per negarne la sussistenza);

b) in ogni caso, quand'anche volesse ritenersi, reitrando l'insegnamento di cui alle due pronunzie della Corte costituzionale citate da ultimo, che la complessità (peraltro eventuale) della fattispecie estintiva delineata dalle procedure di cui all'art. 32 della legge n. 326/2003 mal si attagli alla figura dell'amnistia condizionata, non può comunque non dubitarsi fortemente della legittimità costituzionale di provvedimenti legislativi aventi effetti estintivi del reato ma diversi dall'amnistia, atteso che quello di emanare quest'ultima (con un procedimento particolarmente garantito dalla necessaria sussistenza del voto positivo della maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna delle Camere su ogni articolo oltre che sul testo finale) è l'unico potere che la Carta costituzionale assegna al Parlamento come strumento ed espressione di una potestà assolutamente eccezionale (di talché è lo stesso insegnamento della Corte costituzionale a ricordare che presupposti legittimanti devono esserne situazioni particolari) di paralisi dell'azione penale, che l'art. 112 Cost. vuole obbligatoria e, secondo il comune insegnamento della dottrina costituzionale, irretrattabile;

*b-bis)* invero, anche l'esegesi storica della Carta costituzionale conduce allo stesso risultato interpretativo: nell'impianto originario, il potere di emanare amnistia era assegnato al Presidente della Repubblica, sia pure su legge di delega del Parlamento: legge, tuttavia, che costituiva in capo al Presidente della Repubblica un potere, e non già un obbligo (di emanare l'amnistia); potere, a sua volta, che era assegnato al Capo dello Stato perché, nella sua veste di garante «super partes» delle istituzioni e della Costituzione, valutasse l'opportunità di emanare un provvedimento di amnistia, che la Costituzione evidentemente non voleva assegnato all'arbitrio delle contingenti maggioranze politiche, stante l'ovvio ed evidente pericolo di abusi della maggioranza e della realizzazione di privilegi di esenzione dall'obbligatorietà dell'azione penale, e quindi in violazione del ultimo principio, da a Costituzione istituito a garantire l'effettività del principio di eguaglianza dei cittadini anche nel processo penale.

Nell'impianto successivo alla modifica apportata dalla legge costituzionale n. 1/1992, all'emanazione dell'amnistia è necessaria una legge votata con maggioranza altamente qualificata (2/3 dei componenti di ciascuna Camera, per ogni articolo e sul testo complessivo), al fine precipuo di realizzare quella stessa garanzia la cui tutela era prima affidata al Presidente della Repubblica, atteso che — sottratto il relativo potere a quest'ultimo (anche al fine di accentuarne la deresponsabilizzazione politica) — solo il concorso di maggioranze altamente qualificate, statisticamente di gran lunga eccedenti quelle proprie delle maggioranze di governo, poteva garantire da quel pericolo di abusi cui già si è accennato.

*b-ter)* ne consegue che, come premesso, le leggi di «condono» o «sanatoria», in cui l'effetto estintivo della responsabilità penale per fatti già commessi è collegata all'adempimento di condizioni od obblighi da parte dell'imputato, sia o meno detto adempimento sottoposto a controllo da parte di organi amministrativi, sono senz'altro costituzionalmente illegittime se non adottate con le maggioranze qualificate di cui all'art. 79 Cost.: infatti, se non costituiscono provvedimenti di amnistia condizionata «mascherata», senz'altro si pongono oltre i limiti dei poteri assegnati dalla Costituzione al Parlamento, e sono pertanto comunque illegittimi costituzionalmente.

c) Pertanto, a prescindere dal *nomen iuris* attribuibile agli istituti estintivi, disciplinati dall'art. 32 della legge n. 326/2003, pur dopo le modifiche apportate dalla sentenza Corte cost. n. 196/2004, questi appaiono comunque costituzionalmente illegittimi: se si tratta di un'amnistia «mascherata», è in concreto incostituzionale perché deliberata senza la maggioranza qualificata imposta dall'art. 79 comma 1 Cost., ma anche ove non si ritenga trattarsi di un provvedimento di amnistia mascherata, è incostituzionale perché, la Costituzione appare aver volutamente ed scientemente previsto solo l'amnistia — in forza del suo particolare procedimento deliberativo, prima rimesso ad un potere del capo dello Stato pur se su delega del Parlamento, poi ad una maggioranza altamente qualificata — come unico strumento per paralizzare per via normativa l'esercizio dell'azione penale e derogare al principio dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

*Il contrasto con gli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione (Principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge; obbligatorietà dell'azione penale e sua irretrattabilità; tutela del paesaggio).*

Effetto principe di ogni legge di condono o sanatoria, ed anche delle leggi di amnistia, è quello di operare una disparità di trattamento tra i cittadini: sia perché coloro che hanno violato la legge vengono trattati come coloro che non l'hanno violata; sia perché, tra cittadini entrambi contravventori della legge, alcuni beneficiano del provvedimento di clemenza, altri no (ad esempio, in dipendenza del *tempus commissi delicti*, o del titolo del reato, pur eventualmente a parità di pena edittale).

È per tale ragione che, anche con riferimento alle leggi di amnistia, la Corte costituzionale ha nel passato rilevato che le stesse debbano giustificarsi in relazione a circostanza particolari, nelle quali possa trovarsi ragionevole fondamento della previsione di una simile disparità di trattamento; e la previsione costituzionale di maggioranze altamente qualificate (addirittura più ampie di quelle necessarie per una legge di riforma costituzionale) per l'emanazione della legge di amnistia sembra assolvere in buona parte alla stessa esigenza.

Nel caso di leggi di condono o sanatoria che, come quella in oggetto, sono state adottate senza le maggioranze previste dall'art. 79 della Costituzione, l'effetto di disparità di trattamento diviene di assoluta evidenza; e ciò tanto più con riferimento proprio alla specifica normativa prevista dall'art. 32 della legge n. 326/2003, come meglio oltre si dirà.

Va subito sgombrato il campo da ogni possibile equivoco in ordine alla pretesa assimilabilità dei condoni all'istituto dell'oblazione disciplinato dagli artt. 162 e 162-bis del codice penale, dalla quale sia l'amnistia che il provvedimento di condono tributario, al di là dei «*nomina iuris*» scelti dal legislatore, profondamente si differenziano. Infatti, l'oblazione è un mezzo di estinzione del reato previsto dal legislatore in via ordinaria, generale ed astratta per tutti i reati, generalmente ancora da commettere e non già commessi, rientranti in una determinata tipologia (contravvenzioni puniti con pena pecuniaria, da sola o in alternativa a quella detentiva), che li caratterizza come reati di ridotta gravità, per i quali è già in via ordinaria prevista la pena pecuniaria, come unica pena o come alternativa alla pena detentiva; l'effetto estintivo del reato è ricollegato al pagamento di una somma che, essendo una quota rilevante del massimo della pena pecuniaria prevista per tali reati (tant'è che non è prevista oblazione per i reati per i quali la pena da irrogarsi abbia natura detentiva), assolve nel concreto alle finalità proprie della condanna a pena pecuniaria, e non appare pertanto porsi in violazione con i principi di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

Rileva pertanto che, invece, sia l'amnistia (condizionata o meno) che il condono edilizio disciplinato dalle norme richiamate sono rivolti solo a reati già commessi prima dell'emanazione del provvedimento estintivo, essendo peraltro il c.d. «condono» connesso al pagamento di somme che non costituiscono quota parte della pena prevista per i reati «condonabili» (ordinariamente, ed in particolare nel caso in oggetto, puniti con pena pecuniaria compiuta alla pena detentiva), sicché, anche per tal via, il suddetto «condono» si presta ad assurgere a lesione del principio di eguaglianza tra i cittadini (tra quelli che hanno rispettato la legge e quelli che non l'hanno rispettata, e tra quelli che sono stati condannati con pena di legge e quelli che, magari per la maggior capacità di rendere difficoltoso l'accertamento della loro responsabilità, ancora non sono stati condannati a pena di legge, e mai lo saranno grazie proprio al «condono»): principio di eguaglianza peraltro che la stessa legge di amnistia rispetta — in quel che appare essere l'insegnamento della Corte costituzionale — ove ancorata ad eventi e situazioni eccezionali, mentre l'attuale legge di condono sembra essere ancorata solo ad una eccezionale difficoltà (apparentemente politica, più che oggettiva) di reperire altrimenti fonti finanziarie sufficienti a coprire le spese dello Stato.

Concludendo, la disciplina di cui all'art. 32 della legge n. 326/2003 realizza con tutta evidenza un trattamento di ingiustificato ed iniquo favore nei confronti del cittadino disonesto rispetto a quello corretto e fedele, con ingiustificata violazione della tutela del paesaggio e manifesta violazione anche degli artt. 3, 112 e 9 Costitu-

zione, che predicano la necessità della tutela del paesaggio ed ambiente (che come può essere leso dal singolo, così può essere leso dalla regione o dal comune che adottino provvedimenti autorizzativi in violazione degli strumenti urbanistici approvati), l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge in generale, a quella penale in particolare (l'irretrattabilità dell'azione penale essendo corollario del principio dell'obbligatorietà di detta azione il quale a sua volta è applicazione del principio di eguaglianza davanti alla legge penale), e non ammettono pertanto che il cittadino infedele possa ricevere un trattamento di maggior favore — vedendosi dichiarare l'estinzione del reato, laddove l'azione penale è voluta irretrattabile come corollario del principio della sua obbligatorietà, cui solo il procedimento costituzionale di legislazione di amnistia può porre fine — rispetto al cittadino fedele, atteso che è insegnamento costante della Corte costituzionale che ogni disparità di trattamento deve rinvenire una ragionevole giustificazione, e la commissione di un illecito (penale e/o amministrativo in materia edilizia) non può evidentemente assurgere a giustificazione di un privilegio o comunque di un trattamento di favore proprio in materia penale ed edilizia.

#### *Violazione dell'art. 54 della Costituzione*

Va inoltre osservato che, pur espressamente sancendo lo stesso art. 54 della Costituzione che tutti i cittadini hanno il dovere di osservare la Costituzione e le leggi, la legge di condono tributario si pone invece a premio (come appena osservato) di chi la legge abbia violato, ed addirittura a disincentivazione del cittadino onesto al rispetto per il futuro delle norme di legge: così ravvisando questo giudice nella normativa di condono una violazione anche del citato art. 54 della Costituzione.

#### *Confutazione della ricorrenza di casi di «eccezionalità»*

La stessa Corte costituzionale, peraltro, come si accennava, ha sempre strettamente collegato la legittimità costituzionale delle leggi di condono alla ricorrenza di situazioni particolari ed a carattere eccezionale, che, uniche, avrebbero assicurato la legittimità costituzionale di leggi estintive della punibilità penale e non aventi le caratteristiche delle leggi di amnistia; premesso che da ciò si evince che secondo la stessa Corte costituzionale, pertanto, le leggi di sanatoria e condono non sono ordinariamente legittime costituzionalmente, ma possono diventarlo solo in dipendenza di situazioni eccezionali, e riservando al successivo sviluppo di questa ordinanza alcune doverose riflessioni sulla dignità costituzionale della categoria della «eccezionalità» quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, vale la pena qui richiamare le parole che ancora con la citata sentenza n. 196/2004, la Corte ha pronunciato, affermando che:

«Questa Corte, nella già richiamata giurisprudenza in tema di condono edilizio, ha più volte messo in evidenza che fondamento giustificativo di questa legislazione è stata la necessità di «chiudere un passato illegale» in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell'abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche «ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria» (tra le altre, *cfr.* sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002).

Ciò a giustificazione di un provvedimento normativo senza dubbio eccezionale e straordinario, che deve trovare la propria *ratio* sia nella «persistenza del fenomeno dell'abusivismo, con conseguente esigenza di recupero della legalità», sia nella imputabilità di tale fenomeno di abusivismo «almeno in parte, proprio alla scarsa incisività e tempestività dell'azione di controllo del territorio da parte degli enti locali e delle regioni» (*cfr.* sentenza n. 256 del 1996 e, analogamente, sentenze n. 302 del 1996 e n. 270 del 1996).

Su questo piano, non può negarsi che la legislazione statale negli ultimi anni sia profondamente mutata, prevedendo ormai strumenti preventivi e repressivi adeguati, e che abbia trovato anche una sua relativa stabilizzazione nel recente testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia adottato con d.P.R. n. 380 del 2001 (non a caso, il comma 2 dello stesso art. 32 impugnato si riferisce appunto — seppur con norma contestata dalle ricorrenti ed alla quale si farà riferimento oltre — a questo testo unico come ad una fonte idonea a creare discontinuità nella stessa legittimazione ad adottare un condono edilizio).

Al tempo stesso, non poche realtà comunali e regionali sembrano aver assunto linee di politica amministrativa e legislativa coerenti con un'azione di contrasto dell'abusivismo edilizio, anche se certo non in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale.

In realtà, la giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato ogni condono edilizio, che incide — come si è ripetutamente sottolineato — sulla sanzionabilità penale e sulla stessa certezza del diritto, nonché sulla tutela di valori essenziali come il paesaggio e l'equilibrato sviluppo del territorio, solo come un istituto «a carattere con-

tingente e del tutto eccezionale» (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo «negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale», (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole «trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza» (sentenza n. 427 del 1995).

Pertanto questa Corte, specie dinanzi alla sostanziale reiterazione — tramite l'art. 39 della legge n. 724 del 1994 — del condono edilizio degli anni ottanta, più volte ha ammonito che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del condono (fra le molte, cfr. sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995, nonché ordinanze n. 174 del 2002, n. 45 del 2001 e n. 395 del 1996).

Tali affermazioni, tuttavia, non implicano l'illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, mai affermata da questa Corte.

Piuttosto, occorre uno stretto esame di costituzionalità del testo legislativo che preveda un nuovo condono edilizio, al fine di individuare un ragionevole fondamento, nonché elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni edilizi, in modo da evitare l'obiezione secondo cui si sarebbe in realtà prodotto un vero e proprio ordinamento legislativo stabile, diverso e contrapposto a quello ordinario, della cui gestione per di più sono in larga parte titolari soggetti istituzionali diversi dallo Stato.

Sottoponendo l'art. 32 oggetto del presente giudizio all'esame se sussista una giustificazione del condono, rileva il comma 2 di questo articolo, il quale esprime — seppure con linguaggio in parte improprio, l'opportunità che si preveda ancora una volta un intervento straordinario di condono edilizio nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l'altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio».

Orbene, deve assolutamente rilevarsi che — ad una verifica calata nel caso concreto — non appare possibile affermare che, dalla «recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l'altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio» possano trarsi quelle stringenti e relevantissime giustificazioni che la stessa Corte pone quali condizioni necessarie ad una legge di condono: ed invero, il t.u. delle disposizioni in materia urbanistica ed edilizia (d.P.R. n. 380/2001) ha natura per lo più meramente ricognitiva e riorganizzativa della legislazione preesistente in materia, e pertanto in nulla di rilevante la innova; quanto al Titolo V della Costituzione, proprio la legge di condono in oggetto, come la stessa Corte ha dovuto riconoscere proprio con la sentenza n. 196/2004, ne operava una grave violazione, sicché ben difficilmente può nell'entrata in vigore di detta normativa costituzionale — che tra l'altro si limita a sottrarre alla competenza statale determinate materie — rinvenirsi la giustificazione della legge di condono, e cioè, occorre forse sottolinearlo, di una legge che non si preoccupa di stabilire nuovi criteri di normazione circa l'uso umano del territorio, ma solo di escludere la punibilità difatti che comunque rimarrebbero reati per chi invece dovesse commetterli dopo il 31 marzo 2003; infine, il condono in oggetto non appare segnare alcuna discontinuità con i precedenti condoni, atteso che non ne restringe, ma semmai amplia, l'ambito e l'oggetto, prevedendo la «condonabilità» anche delle opere edilizie realizzate prima dell'entrata in vigore delle precedenti leggi di condono, ma che in forza di queste ultime comunque non sarebbero state sanabili a causa del loro contrasto con gli strumenti urbanistici.

Alla stregua delle considerazioni svolte, appare del tutto conseguente ritenere quindi l'illegittimità costituzionale, in via di principio, delle leggi di «sanatoria» o «condono», e senz'altro di quella che qui interessa, in quanto la Costituzione — si ritiene necessario ripeterlo — è chiara nel riservare alla legge di amnistia, col suo particolare procedimento deliberativo (previsto a garanzia del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale e per sottrarre detto principio alla disponibilità ed alle scelte di maggioranze contingenti), la possibilità di produrre effetti estintivi del reato già commesso.

Né, a parere di questo giudice, appare possibile affermare in via di principio che detti effetti estintivi possano essere connessi a differenti fonti e procedimenti normativi (appunto, le leggi c.d. di «sanatoria» o «condono»), in dipendenza da pretese ragioni di «eccezionalità»; perché invero, anche laddove la suddetta categoria della «eccezionalità», quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, possa essere intesa come dotata di dignità costituzionale, è dalla natura stessa della Costituzione che discende l'impossibilità che, nel vigente assetto costituzionale, vi sia posto per leggi di «condono» o «sanatoria» che abbiano effetti estintivi dell'illecito penale, fuori dei casi disciplinati nelle legittime forme delle leggi di amnistia; e non appare quindi inutile ripercorrere alcune nozioni in ordine alla natura della Costituzione della Repubblica italiana.

Come è noto, la Costituzione è la legge fondamentale dello Stato: ciò non solo nel senso che si pone al vertice della gerarchia delle fonti ma, prima di tutto, nel senso che la stessa è la legge fondante dello Stato, nella sua veste di patto sociale che assicura la pacifica convivenza dei portatori di opposti interessi: è infatti in forza di detto patto sociale che i convenuti concordano nel sottomettersi al principio di maggioranza, e cioè di vedersi vincolati dalle scelte da quest'ultima operate, in quanto dette scelte comunque non potranno incidere — se non in casi particolari, e con maggioranze talmente qualificate da manifestare la necessità della modifica per il bene comune — sul nucleo fondante di quel patto sociale, e sui diritti e le altre situazioni personali di cui detto patto proclama la (almeno tendenziale) inviolabilità.

Con la Costituzione, pertanto, si stabilisce un nucleo di principi e valori comuni di cui si afferma l'assoluta rilevanza e che pertanto si vogliono sottratti all'eventuale strapotere o dittatura della maggioranza, la quale ultima è normalmente contingente e transeunte; per tal verso, la Costituzione delinea pertanto l'anima e l'identità di fondo di una nazione (e la ragion d'essere dello Stato che ne è ente strumentale), che persiste nel tempo a prescindere da quelle che siano le maggioranze contingenti.

Ne consegue l'assoluta delicatezza del tema delle deroghe all'assetto costituzionale motivate da «ragioni di eccezionalità»: deroghe che la Costituzione non ammette nè in alcuna forma prevede, e che pertanto appare assolutamente rischioso ricavare in via interpretativa da un vuoto normativo che non offre agganci, se non la condivisa considerazione che, nell'ambito dei valori costituzionali, è ravvisabile una sorta di «gerarchia», taluni principi apparendo più importanti — per la più immediata e diretta pertinenza con la tutela della persona — degli altri, pur tutti apparendo indefettibili perché oggetto di previsione costituzionale; il che, tuttavia, si è sempre ritenuto giustificare al più una compressione — nella ricerca di un equilibrio tra esigenze eventualmente contrapposte ma tutte di rilievo costituzionale — del rispetto di un principio costituzionale, ove assolutamente necessaria ad assicurare la tutela di un principio di rango «sovraordinato»: e non già la sia pure momentanea negazione del rispetto del principio «subordinato». Anzi, vale la pena ricordare come con la citata sentenza n. 196/2004 la stessa Corte costituzionale ha espressamente affermato che la «primarietà» non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la «primarietà» degli interessi che assurgono alla qualifica di «valori costituzionali» non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative.

Appare quindi senz'altro legittimo che una legge ordinaria, chiamata a disciplinare una materia in cui vengano in conflitto beni-interessi entrambi oggetto di tutela costituzionale, possa operare un temperamento di detti interessi ricercando il punto di equilibrio tra gli stessi nella ponderazione comparata della diversa rilevanza e importanza gerarchica dei principi coinvolti (come ricorda la stessa sentenza n. 196/2004 della Corte costituzionale); ma non che — a tutela di un principio costituzionale — in un determinato ambito o in una determinata materia un altro principio costituzionale, di rango asseritamente inferiore, venga sacrificato o compresso drasticamente sino a svuotarlo sostanzialmente di tutela, e cioè si «deroghi» a detto principio: e ciò perché la Costituzione è comunque quella legge fondamentale che nella sua unitarietà (e quindi, in tutte le sue parti) delinea l'assetto di fondo dello Stato che la comunità nazionale ha deciso di darsi come condizione della sua pacifica esistenza e della legittimazione della istituzioni statuali, e non ammette pertanto lesioni nemmeno parziali.

Tra i principii più importanti, e forse il più importante in assoluto (come svelato anche dalla sua collocazione quasi in apertura della Carta costituzionale), appare senz'altro essere il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, senza del quale non appare nemmeno predicabile la nozione di costituzione come patto sociale, perché un patto è equo, ed è tale, solo se stipulato tra eguali: e l'intera Costituzione appare ispirata dal principio di eguaglianza ed equità, quali fondamenta dello Stato democratico di diritto.

Per tal verso, si usa talora dire che la Costituzione appare quindi assimilabile ad un trattato o contratto: — con la differenza che, nei trattati, gli Stati si riservano clausole di recesso o sospensione dell'applicazione degli stessi, in situazioni particolari, a tutela dell'interesse nazionale, così come nei contratti ad ogni parte spetta il diritto di chiederne la risoluzione per inadempimento dell'altra parte; mentre, nell'attuale assetto costituzionale, la tutela dell'eventuale «contraente debole» (e cioè, la contingente minoranza) dagli eventuali abusi del «contraente» di maggioranza, non riposa altro che nella indipendenza ed imparzialità dei suoi giudici, ed *in primis* della Corte costituzionale, chiamati a valutare la correttezza costituzionale dell'operato della maggioranza.

Se la stessa Corte ha ritenuto con la sentenza n. 196/2004 che la partecipazione delle regioni e dei comuni al procedimento deliberativo dei limiti di ammissibilità del condono possa valere ad assicurare la tutela dell'art. 9

Cost., non può invece nel caso in oggetto ritenersi che la tutela dei diritti dei cittadini al rispetto dei principi «primari» (quello di eguaglianza; di democrazia; ma anche di tutela del territorio da eventuali abusi degli stessi enti pubblici territoriali) possa essere rinvenuta in forme diverse dalla pronunzia di incostituzionalità della legge. Se infatti, quanto alla tutela dell'art. 9 Cost. (nonché degli artt. 117, 118, 119 Cost.), va (almeno in parte, per quel che attiene all'art. 9 Cost., atteso che, come detto, non può escludersi che proprio l'ente territoriale possa abusare dei propri poteri in danno del territorio) condivisa l'osservazione che «il doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo — all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale — delle norme in tema di condono contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono — per loro natura — i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi», è peraltro del tutto evidente come manchino istituzioni ulteriori legittimate a farsi titolari — e quindi ad assurgere al ruolo di interlocutori del Governo o del Parlamento — dell'interesse dei cittadini al rispetto del principio di cui all'art. 3 Cost. e di quelli che ne sono corollari attuativi in tema di eguaglianza davanti alla legge penale e di godimento dei beni ambientali ed addirittura della salute (la cui tutela discende anche dalle condizioni ambientali) atteso che la legge n. 326/2003 comunque permette un eventuale concorso di intenti tra Stato e regioni (si noti che la maggioranza delle regioni non ha né sollevato conflitto di attribuzioni con lo Stato né impugnato la legge n. 326/2003) nel sacrificare il bene territorio, che è anche dimensione di esplicazione, in quanto ambito spaziale di realizzazione e preconditione di godimento, del bene salute.

L'unica via aperta è pertanto quella dell'eccezione di incostituzionalità rimessa al giudice, e del sindacato della Corte costituzionale su detta eccezione, con pronunzia abrogativa della norma eventualmente ritenuta incostituzionale per violazione dei principi «primari».

Ritornando quindi al tema della possibilità o meno di fondare su situazioni di «eccezionalità» le eventuali deroghe ai principi costituzionali, e ricordato come l'unico appiglio all'accoglimento di tale tesi possa rinvenirsi nella ipotetica gerarchia ravvisabile tra i valori costituzionali (di talché potrebbe al più — ammesso e non concesso che ai principi costituzionali si possa «derogare» — ipotizzarsi la possibilità di derogare ad un principio solo se assolutamente necessario a tutelarne uno di rango maggiore), e richiamate le considerazioni appena svolte in ordine alla natura della Costituzione come patto sociale di garanzia contro gli abusi della maggioranza, e la conseguente assoluta necessità di evitare che tali abusi possano essere perpetrati dietro lo schermo di una pretesa situazione di eccezionalità, ritiene questo giudice che, anche a volersi ammettere la possibilità che situazioni di eccezionalità possano giustificare una deroga (nel senso anzidetto) ai principi costituzionali, non possano non trarsene le conseguenze che seguono:

1) non sono suscettibili di deroga — se non a garanzia di altri principi di rango ancora superiore (ad es. la intangibilità della vita o salute umana), e sempre che il sacrificio sia contenuto nei limiti dell'assolutamente indispensabile — i principi rientranti tra quelli all'apice della scala gerarchica dei valori costituzionali, posto che è a tutela di questi ultimi principi, semmai, che può ipotizzarsi la possibilità di una deroga a principi di rango inferiore; tra i principi di vertice, in primo luogo, occorre evidenziare quello di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e quelli che (come quello dell'obbligatorietà ed irretrattabilità dell'azione penale, che pongono tutti cittadini in posizione di parità avanti alla legge penale; quelli sulla capacità contributiva, che detta parità realizzano avanti alle leggi fiscali e tributarie) ne sono i corollari.

2) in un sistema di Costituzione rigida, quale è quello vigente, le deroghe (nel senso di sia pure parziale negazione o disapplicazione di un principio costituzionale), quand'anche ipotizzabili, devono comunque essere limitate ai casi di assoluta eccezionalità; questi ultimi devono essere tali in maniera assolutamente oggettiva, indiscutibile, e non già in forza di valutazioni politiche o prospettazioni di parte (anche perché queste sfuggirebbero al sindacato della Corte costituzionale, giusta il disposto dell'art. 28 della legge n. 87/1953: sicché affermare il contrario legittimerebbe la possibilità di violazioni anche gravissime della Costituzione in forza di contingenti valutazioni politiche), e tantomeno possono pertanto consistere in mere situazioni di difficoltà cui si sarebbe potuto ovviare attraverso i normali strumenti normativi;

3) la deroga (nel senso suddetto) a principi costituzionali di rango subordinato a quello che si intende tutelare deve infatti presentarsi come assolutamente necessaria, e la situazione non può essere intesa come «eccezionale» se diversamente evitabile; la «deroga» deve quindi essere l'unica via percorribile per la salvaguardia di un principio costituzionale di valore assolutamente essenziale;

4) non possono pertanto essere ritenuti casi di assoluta ed oggettiva eccezionalità nemmeno quelli che potevano essere previsti e cui si poteva ovviare per tempo in via ordinaria e con strumenti costituzionalmente corretti perché rispettosi di tutti i principi costituzionali;

5) non è quindi eccezionale nemmeno quella situazione che sia stata dolosamente o con colpa grave realizzata da scelte operate da chi all'eccezionalità intenda far ricorso a giustificazione di deroghe ai principi costituzionali, altrimenti si aprirebbe il varco ad abusi incontrollabili della maggioranza, che potrebbe artatamente creare situazioni di eccezionalità per giustificare le più odiose violazioni dei principi costituzionali.

Specialmente l'ultimo dei punti affrontati, potendo involgere accertamenti ed apprezzamenti che agevolmente può apparire che sconfinino nell'ambito delle valutazioni politiche, svela appieno la estrema delicatezza (non solo dal punto di vista della sindacabilità per via giudiziaria) delle questioni attinenti alla possibilità di derogare ai principi costituzionali per ragioni di eccezionalità; ma non è tanto su questo (pur se rilevante), quanto sui punti 1, 2, 3 e 4 che occorre ed è sufficiente appuntare l'attenzione dell'interprete nel valutare la legittimità costituzionale delle leggi di condono o sanatoria, e cioè di quelle leggi che producono effetti estintivi del reato senza assumere le forme garantite delle leggi di amnistia (che, come già si è osservato, sono adottabili solo con maggioranze estremamente qualificate, a garanzia appunto dagli abusi della maggioranza contingente; così come, per la stessa ragione, originariamente l'emanazione del provvedimento di amnistia era affidato al Presidente della Repubblica, cui spettava l'insindacabile valutazione in ordine alla opportunità costituzionale di dar corso o meno alla legge delega di amnistia emanata dalla maggioranza parlamentare).

Quanto al punto 1), come peraltro già accennato, le leggi di condono e di sanatoria ledono il principio di eguaglianza, in quanto derogano al principio della parità dei cittadini di fronte alla legge penale, non solo sottoponendo taluni a pena (che per i reati che qui interessano, è congiuntamente pecuniaria e detentiva) ed altri no (in quanto tenuti solo a versare somme per lo più assolutamente irrisorie e senza altri effetti penali), ma anche premiando il cittadino disonesto rispetto quello onesto, estinguendo non solo il debito penale del primo, ma garantendogli anche la conservazione di un bene di rilevantissima importanza, che si vieta invece (si pensi alle costruzioni in violazione degli strumenti urbanistici, realizzabili solo in forza della predetta sanatoria di un abuso) al cittadino onesto: dalla consumazione di un illecito, si permette così che venga a discendere una situazione di maggior favore normativo per il cittadino disonesto che per il cittadino onesto; il tutto, quindi, in termini di estrema ed eccezionale ingiustizia per disparità di trattamento: e per tale ragione, le leggi di condono appaiono direttamente lesive di principi costituzionali di rango assolutamente primario.

Quanto ai punti 2), 3) e 4) (che si trattano unitariamente stante la loro strettissima interdipendenza logica), occorre rilevare come tale lesione sia stata realizzata al di fuori dei casi di oggettiva eccezionalità, e senza necessità: in realtà, le leggi di condono (quelle di condono tributario come quelle di condono edilizio) risultano oggettivamente essere state il frutto di una scelta di politica economica e finanziaria non necessaria se non nell'ottica — eminentemente politica, e cioè svincolata dalla necessità oggettiva — di finanziare l'attività statale senza ricorrere alla leva fiscale (quale alternativa a quei «tagli strutturali» della spesa pubblica la cui necessità era stata più volte rimarcata dalle istituzioni economiche internazionali, ma che oggettivamente era difficile realizzare in tempi brevi), ed in assenza peraltro di situazioni di disequilibrio finanziario di carattere eccezionale e non altrimenti affrontabili.

Memore della necessità (propria; ma anche della Corte costituzionale in forza del già richiamato art. 28 della legge n. 87/1953) di non fondare la propria decisione su valutazioni politiche anziché sui fatti, questo giudicante deve in primo luogo evidenziare come il senso della norma sia di vietare che il giudice decida in forza non già dell'applicazione della legge (ordinaria o costituzionale), ma in forza di proprie personali scelte di valori od opinioni: la legge, pertanto, deve essere oggetto (come peraltro ogni *res judicanda*) di uno scrutinio al quale saranno estranee sia le personali convinzioni del giudice, sia ragioni di politica contingente, che pertanto né dovranno condurre ad una conclusione di incostituzionalità, né salvare dall'abrogazione la norma che si ponga in contrasto con la Costituzione.

Questo giudice è poi tenuto ad osservare come quanto qui si va ad esporre non consta di valutazioni, ma di mero rilievo di fatti della cronaca parlamentare degli ultimi anni, di cui i mass media hanno dato diffusa notizia, e da cui si evince come i vari condoni (fiscali, edilizi, ecc.) siano stati lo strumento prescelto per perseguire l'equilibrio di bilancio nell'ambito dei c.d. parametri di Maastricht senza intervenire né sul lato della leva fiscale, né su quello strutturale della spesa, una volta che gli ordinari strumenti finanziari a

legislazione vigente si erano rivelati insufficienti, per essere stata la crescita economica — e quindi l'ammon-tare del gettito fiscale — inferiore alle previsioni del governo, che la cronaca permette di rilevare erano state sempre state ritenute eccezionalmente ottimistiche dalle istituzioni internazionali, al cui parere imparziale ci si è adeguati sempre con grande ritardo, peraltro allorché anche le stime più pessimistiche erano ormai superate, per essere state le stesse ulteriormente riviste al ribasso dai suddetti organismi internazionali. La riprova è nella notevolissima entità della manovra finanziaria da approvarsi (che, su indicazione del nuovo ministro competente, il DPEF approvato ha stimato in circa 24 miliardi di euro) per rientrare nell'equilibrio di bilancio: cifra il cui importo, attesane l'entità ragguardevole, non è di certo maturato tutto ad un tratto, come si evince esaurientemente non solo dall'entità dello sbilancio, ma anche dall'avallo che a tale ricostru-zione è peraltro offerto da autorevolissimi esponenti della maggioranza (si segnala, ad es. l'intervista rila-sciata dall'on. Bondi e pubblicata dal Corriere della Sera in data 4 luglio 2004, a pag. 6, ove si è testual-mente ammesso che sin dal 2002 sarebbe occorso essere più sinceri ed ammettere che le stime di crescita erano irrealisticamente ottimistiche).

Quanto si è sin qui esposto, pertanto, permette di evidenziare come la «deroga» ai principi di cui agli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione sia stata realizzata per far fronte ad una situazione economico-finanziaria delle casse dello Stato, che avrebbe potuto essere agevolmente diversamente risolta senza compromettere i suddetti principi costituzionali, semplicemente agendo per tempo e sulla base di stime veritiere con la leva fiscale e tenendo sotto controllo la spesa pubblica; la situazione di difficoltà finanziaria che ha portato alla dichiarata necessità di una manovra di 24 miliardi euro (ingente, ma neanche questa di per sé valevole a — definire come «eccezionale» la presente situazione) non solo sarebbe anch'essa affrontabile per vie ordinarie (lo Stato italiano ha nel passato non remoto varato manovre anche più consistenti), ma di certo non può essere definita eccezionale, se sono cor-retti — come a questo giudicante pare — i «paletti» logici e normativi da porsi al concetto di eccezionalità, elen-cati ai numeri 1, 2, 3 e 4 che precedono.

A ben vedere, di veramente eccezionale nella situazione che interessa appare esservi solo il grado di viola-zione dei principi costituzionali coinvolti ed il privilegio e trattamento di favore assicurato a chi ha violato la legge, cui sono stati riconosciute e garantite utilità e beni maggiori che al cittadino onesto: con le leggi di condono edilizio, si è prevista la possibilità di sanare immobili anche di rilevanti dimensioni (si pensi che il limite dei 750 mc è espressamente fissato solo per singola unità abitativa, e non per l'immobile nel suo complesso), costruiti abusivamente, ed anche se in violazione degli strumenti urbanistici.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 1 legge Cost. n. 1/1948 della legge n. 87/1953;*

*Ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 32 comma 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32-37 della legge n. 326/2003, nella parte in cui prevede la estinzione dei reati in materia edilizia e di violazione dei vincoli storico-paesaggistici, ed impongono la sospensione dei relativi procedimenti penali, per essere dette norme in contrasto con gli artt. 1, 3, 9 (secondo comma), 32 (primo comma), 54, 79 (primo comma), e 112 della Costituzione;*

*Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*Sopende il procedimento in corso;*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al p.m., all'indagato ed al suo difensore e al Presidente del Con-siglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Verona, addì 14 settembre 2004

*Il giudice: SERNIA*

N. 1089

*Ordinanza del 15 settembre 2004 emessa dal G.i.p. del Tribunale di Verona  
nel procedimento penale a carico di Scala Renzo*

**Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condono edilizio - Estinzione dei reati commessi entro una data prefissata - Sospensione dei relativi procedimenti penali - Natura di amnistia «condizionata» dell'istituto - Insussistenza del presupposto dell'eccezionalità - Contrasto con la procedura prevista per la concessione dell'amnistia - Violazione del principio di uguaglianza e del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale - Lesione della tutela del paesaggio - Inosservanza del dovere di rispettare la Costituzione e le leggi.**

- Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37 (*recte*: decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 32, commi 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37).
- Costituzione, artt. 1, 3, 9, comma secondo, 32, primo comma, 54, 79, primo comma, e 112.

## IL TRIBUNALE

Decidendo in ordine alla richiesta di decreto penale avanzata del p.m. nei confronti di Scala Renzo per aver realizzato opere edilizie, in assenza di permesso di costruire; il tutto in data antecedente il 24 marzo 2003;

Letti gli atti, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il presente procedimento ha ad oggetto reati edilizi in relazione ai quali assume rilievo l'art. 32 della legge n. 326/2003 (la quale ultima ha convertito il decreto-legge n. 269/2003), che prevede la sanatoria, ad istanza dell'interessato e dietro pagamento di una somma a titolo di «oblazione», dei reati edilizi e di quelli commessi in violazione del vincolo sui beni ambientali e culturali, commessi entro la data del 31 marzo 2003; in attesa della scadenza del termine fissato per la presentazione dell'istanza ed il pagamento della somma, il procedimento penale è sospeso in forza della legge suddetta, la quale infatti richiama anche l'art. 44 della legge n. 47/1985 (che appunto detto effetto sospensivo riconnette alle domande di condono edilizio).

Poiché il procedimento ha ad oggetto opere condonabili ai sensi della suddetta legge (in quanto realizzate prima del 31 marzo 2003 e non rientranti nella categorie elencate dall'art. 32, comma 27 della legge n. 326/2003), questo giudice è chiamato a fare applicazione della normativa indicata, quanto meno sotto il profilo del limite che la sospensione del procedimento pone alla sua capacità di adottare una decisione; ciò si sottolinea a rimarcare, comunque, la rilevanza delle questioni che si andranno a sollevare, e che sono già state sollevate da questo giudice in questo stesso procedimento ed in altri aventi oggetto analogo con ordinanze emanate in data 5 dicembre 2003; la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 197 del 24-28 giugno 2004, ha disposto la restituzione degli atti a questo giudice, ritenendo di avere operato una modifica sostanziale della disciplina impugnata con l'emanazione, in quelle stesse date, della sentenza n. 196/2004, che aveva dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge n. 326/2003; di talché, a giudizio della Corte, si poneva il problema di «un nuovo esame dei termini delle questioni e della loro perdurante rilevanza nei giudizi *a quibus*».

Osserva il giudicante che la Corte, con la sentenza n. 196/2004, non ha vagliato le specifiche censure che questo giudice (sulle cui ordinanze di rimessione quella sentenza peraltro non decideva) aveva mosso alla legittimità in sé delle leggi di condono o sanatoria, avendo la Corte osservato che, nel sollevare la questione, le (altre) autorità rimettenti non avevano svolto argomentazioni diverse da quella già confutate dalla Corte con proprie precedenti sentenze, alle quali pertanto riteneva di doversi uniformare.

Ritiene questo giudice di avere invece ulteriori argomentazioni da sottoporre al vaglio della Corte, e tali che dovrebbero verosimilmente indurla a rivedere le sue pur argomentate pregresse decisioni in ordine a compatibilità costituzionale delle leggi di condono con effetti estintivi del reato.

Tanto premesso, può quindi passarsi all'esame particolareggiato delle rilevabili cause di illegittimità costituzionale della normativa indicata.

*Il contrasto con l'art. 79 della Costituzione.*

Va quindi prima di tutto ricordato, quanto al contrasto con l'art. 79 comma 1 della Costituzione, che tale norma affida la potestà di estinguere i reati con atto legislativo solo alla legge di amnistia, che deve essere approvata con la maggioranza qualificata di 2/3 dei membri di ciascuna Camera. Tale puntualizzazione appare di tutto rilievo, atteso che la previsione di un procedimento estintivo di tutti i reati di una determinata specie già commessi entro una data prefissata, subordinata al pagamento di somme ed altri comportamenti del reo, altro non è che

un'amnistia condizionata come disciplinata dall'art. 151, comma 4 c.p., a prescindere dal *nomen iuris* («condono», «sanatoria» *et similia*) prescelto dal legislatore e che non può valere a mascherare l'effettiva natura del provvedimento emanato. Infatti, opinare diversamente significa accettare la frustrazione delle garanzie e dei vincoli posti dalla Costituzione in relazione all'oggetto, allo scopo ed alla funzione di quei provvedimenti che — come quelli che, dichiarando l'estinzione di determinati già commessi reati, sono disciplinati nelle forme della legge di amnistia — appaiono dotati di particolare rilevanza costituzionale (operando sulla eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale), sicché non a caso la legge fondamentale dello Stato li disciplina operando una attenta, ragionata e non casuale ripartizione di competenze tra i poteri dello Stato e, nell'ambito delle attribuzioni dello stesso potere, prevede altresì procedure e limiti per l'esercizio dello stesso.

Va quindi ricordato che analoghe questioni di incostituzionalità per violazione dell'art. 79 Cost., sollevate in relazione a precedenti leggi di «condono», furono ritenute non fondate dalla Corte costituzionale, che escluse — anche in ragione dell'eccezionalità dell'istituto — che le leggi di condono potessero essere equiparate ad amnistie condizionate, anche in ragione della complessità delle fattispecie di sanatoria; ciò, tuttavia, in forza di argomentazioni che, a distanza di tempo, ed alla luce dell'esperienza maturatasi in questi anni in ordine all'uso ed abuso degli strumenti di condono e sanatoria, appaiono meritevoli di riconsiderazione, almeno in relazione al caso in oggetto, atteso che:

a) è proprio dell'amnistia c.d. «condizionata» vedere l'effetto estintivo del reato promanare non già in via diretta ed immediata dal provvedimento di clemenza, ma dall'adempimento da parte dell'interessato di obblighi od oneri specificati dal suddetto provvedimento di clemenza, oltre che dal verificarsi di condizioni eventualmente esterne alla volontà dello interessato: sicché la circostanza che l'effetto estintivo previsto dalla richiamata legge n. 326/2003 consegua ad una complessa fattispecie (presentazione di apposita domanda corredata di documentazione varia; versamento di una somma di danaro commisurata generalmente all'entità dell'opera; non è invece necessario il rilascio del provvedimento amministrativo di concessioni in sanatoria, atteso che *ex art.* 39 n. 47/1985 — richiamata dal decreto-legge perché compreso nel capo IV della legge 47/1985 — l'effetto estintivo del reato consegue al mero pagamento della somma dovuta a titolo di «oblazione»), peraltro tutta consistente di obblighi il cui adempimento è rimesso alla volontà dell'imputato, appare attagliarsi perfettamente alla figura dell'amnistia condizionata; è per tale ragione che non convincono, ed appaiono superate dall'effetto dell'abuso dell'istituto in meno di un decennio, le diverse argomentazioni proprie di Corte costituzionale 369/1988 e 427/1995, che comunque sembravano poggiare sul rilievo dell'eccezionalità dell'istituto (eccezionalità negata dall'abuso dell'istituto e su cui comunque, ampiamente si dirà oltre, per negarne la sussistenza);

b) in ogni caso, quand'anche volesse ritenersi, reiterando l'insegnamento — di cui alle due pronunzie della Corte costituzionale citate da ultimo, che la complessità (peraltro eventuale) della fattispecie estintiva delineata dalle procedure di cui all'art. 32 della legge n. 326/2003 mal si attagli alla figura dell'amnistia condizionata, non può comunque non dubitarsi fortemente della legittimità costituzionale di provvedimenti legislativi aventi effetti estintivi del reato ma diversi dall'amnistia, atteso che quello di emanare quest'ultima (con un procedimento particolarmente garantito dalla necessaria sussistenza del voto positivo della maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna delle Camere su ogni articolo oltre che sul testo finale) è l'unico potere che la Carta costituzionale assegni al Parlamento come strumento ed espressione di una potestà assolutamente eccezionale (di talché è lo stesso insegnamento della Corte costituzionale a ricordare che presupposti legittimanti devono esserne situazioni particolari) di paralisi dell'azione penale, che l'art. 112 Cost. vuole obbligatoria e, secondo il comune insegnamento della dottrina costituzionale, irretrattabile;

*b-bis*) invero, anche l'esegesi storica della Carta costituzionale conduce allo stesso risultato interpretativo: nell'impianto originario, il potere di emanare amnistia era assegnato al Presidente della Repubblica, sia pure su legge di delega del Parlamento: legge, tuttavia, che costituiva in capo al Presidente della Repubblica un potere, e non già un obbligo (di emanare l'amnistia); potere, a sua volta, che era assegnato al Capo dello Stato perché, nella sua veste di garante *super partes* delle istituzioni e della Costituzione, valutasse l'opportunità di emanare un provvedimento di amnistia, che la Costituzione evidentemente non voleva assegnato all'arbitrio delle contingenti maggioranze politiche, stante l'ovvio ed evidente pericolo di abusi della maggioranza e della realizzazione di privilegi di esenzione dall'obbligatorietà dell'azione penale, e quindi in violazione di tale ultimo principio, dalla Costituzione istituito a garantire l'effettività del principio di eguaglianza dei cittadini anche nel processo penale.

Nell'impianto successivo alla modifica apportata dalla legge costituzionale n. 1/1992 all'emanazione dell'amnistia è necessaria una legge votata con maggioranza altamente qualificata (2/3 dei componenti di ciascuna Camera, per ogni articolo e sul testo complessivo), al fine precipuo di realizzare quella stessa garanzia la cui tutela era prima affidata al Presidente della Repubblica, atteso che — sottratto il relativo potere a quest'ultimo

(anche al fine di accentuarne la deresponsabilizzazione politica) — solo il concorso di maggioranze altamente qualificate, statisticamente di gran lunga eccedenti quelle proprie delle maggioranze di governo, poteva garantire da quel pericolo di abusi cui già si è accennato.

*b-ter)* ne consegue che, come premesso, le leggi di «condono» o «sanatoria», in cui l'effetto estintivo della responsabilità penale per fatti già commessi è collegata all'adempimento di condizioni od obblighi da parte dell'imputato, sia o meno detto adempimento sottoposto a controllo da parte di organi amministrativi, sono senz'altro costituzionalmente illegittime se non adottate con le maggioranze qualificate di cui all'art. 79 Cost.: infatti, se non costituiscono provvedimenti di amnistia condizionata «mascherata», senz'altro si pongono oltre i limiti dei poteri assegnati dalla Costituzione al Parlamento, e sono pertanto comunque illegittimi costituzionalmente.

*c)* Pertanto, a prescindere dal *nomen iuris* attribuibile agli istituti estintivi disciplinati dall'art. 32 della n. 326/2003, pur dopo le modifiche apportate dalla sentenza Corte costituzionale n. 196/2004, questi appaiono comunque costituzionalmente illegittimi: se si tratta di un'amnistia «mascherata», è in concreto incostituzionale perché deliberata senza la maggioranza qualificata imposta dall'art. 79, comma 1 Cost; ma anche ove non si ritenga trattarsi di un provvedimento di amnistia mascherata è incostituzionale perché la Costituzione appare aver volutamente ed scientemente previsto solo l'amnistia — in forza del suo particolare procedimento deliberativo, prima rimesso ad un potere del capo dello Stato pur se su delega del Parlamento, poi ad una maggioranza altamente qualificata — come unico strumento per paralizzare per via normativa esercizio dell'azione penale e derogare al principio dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

*Il contrasto con gli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione (principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge; obbligatorietà dell'azione penale e sua irretrattabilità; tutela del paesaggio).*

Effetto principe di ogni legge di condono o sanatoria, ed anche delle leggi di amnistia, è quello di operare una disparità di trattamento tra i cittadini: sia perché coloro che hanno violato la legge vengono trattati come coloro che non l'hanno violata; sia perché, tra cittadini entrambi contravventori della legge, alcuni beneficiano del provvedimento di clemenza, altri no (ad esempio, in dipendenza del *tempus commissi delicti*, o del titolo del reato, pur eventualmente a parità di pena edittale).

È per tale ragione che, anche con riferimento alle leggi di amnistia, la Corte costituzionale ha nel passato rilevato che le stesse debbano giustificarsi in relazione a circostanza particolari, nelle quali possa trovarsi ragionevole fondamento della previsione di una simile disparità di trattamento; e la previsione costituzionale di maggioranze altamente qualificate (addirittura più ampie di quelle necessarie per una legge di riforma costituzionale) per l'emanazione della legge di amnistia sembra assolvere in buona parte alla stessa esigenza.

Nel caso di leggi di condono o sanatoria che, come quella in oggetto, sono state adottate senza le maggioranze previste dall'art. 79 della Costituzione, l'effetto di disparità di trattamento diviene di assoluta evidenza; ciò tanto più con riferimento proprio alla specifica normativa prevista dall'art. 32 della legge n. 326/2003, come meglio oltre si dirà.

Va subito sgombrato il campo da ogni possibile equivoco in ordine alla pretesa assimilabilità dei condoni all'istituto dell'oblazione disciplinato dagli artt. 162 e 162-bis del codice penale, dalla quale sia l'amnistia che il provvedimento di condono tributario, al di là dei *nomina iuris* scelti dal legislatore, profondamente si differenziano. Infatti, l'oblazione è un mezzo di estinzione del reato previsto dal legislatore in via ordinaria, generale ed astratta per tutti i reati, generalmente ancora da commettere e non già commessi, rientranti in una determinata tipologia (contravvenzioni puniti con pena pecuniaria, da sola o in alternativa a quella detentiva), che li caratterizza come reati di ridotta gravità, per i quali è già in via ordinaria prevista la pena pecuniaria, come unica pena o come alternativa alla pena detentiva; l'effetto estintivo del reato è ricollegato al pagamento di una somma che, essendo una quota rilevante del massimo della pena pecuniaria prevista per tali reati (tant'è che non è prevista oblazione per i reati per i quali la pena da irrogarsi abbia natura detentiva), assolve nel concreto alle finalità proprie della condanna a pena pecuniaria, e non appare pertanto porsi in violazione con i principi di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale.

Rileva pertanto che, invece, sia l'amnistia (condizionata o meno) che il condono edilizio disciplinato dalle norme richiamate sono rivolti solo a reati già commessi prima dell'emanazione del provvedimento estintivo, essendo peraltro il c.d. «condono» connesso al pagamento di somme che non costituiscono quota parte della pena prevista per i reati «condonabili» (ordinariamente, ed in particolare nel caso in oggetto, puniti con pena pecuniaria congiunta alla pena detentiva), sicché, anche per tal via, il suddetto «condono» si presta ad assurgere a lesione del principio di eguaglianza tra i cittadini (tra quelli che hanno rispettato la legge e quelli che non l'hanno rispettata, e tra quelli che sono stati condannati con pena di legge e quelli che, magari per la maggior capacità di rendere difficoltoso l'accertamento della loro responsabilità, ancora non sono stati condannati a pena di legge, e mai lo saranno grazie proprio al «condono»): principio di eguaglianza peraltro che la stessa legge di amnistia

rispetta — in quel che appare essere l'insegnamento della Corte costituzionale — ove ancorata ad eventi e situazioni eccezionali, mentre l'attuale legge di condono sembra essere ancorata solo ad una eccezionale difficoltà (apparentemente politica, più che oggettiva) di reperire altrimenti fonti finanziarie sufficienti a coprire le spese dello Stato.

Concludendo, la disciplina di cui all'art. 32 della legge n. 326/2003 realizza con tutta evidenza un trattamento di ingiustificato ed iniquo favore nei confronti del cittadino disonesto rispetto a quello corretto e fedele, con ingiustificata violazione della tutela del paesaggio e manifesta violazione anche degli artt. 3, 112 e 9 Costituzione, che predicano la necessità della tutela del paesaggio ed ambiente (che come può essere lesa dal singolo, così può essere lesa dalla regione o dal comune che adottino provvedimenti autorizzativi in violazione degli strumenti urbanistici approvati), l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge in generale, a quella penale in particolare (l'irretrattabilità dell'azione penale essendo corollario del principio dell'obbligatorietà di detta azione il quale a sua volta è applicazione del principio di eguaglianza davanti alla legge penale), e non ammettono pertanto che il cittadino infedele possa ricevere un trattamento di maggior favore — vedendosi dichiarare l'estinzione del reato, laddove l'azione penale è voluta irretrattabile come corollario del principio della sua obbligatorietà, cui solo il procedimento costituzionale di legislazione di amnistia può porre fine — rispetto al cittadino fedele, atteso che è insegnamento costante della Corte costituzionale che ogni disparità di trattamento deve rinvenire una ragionevole giustificazione, e la commissione di un illecito (penale e/o amministrativo in materia edilizia) non può evidentemente assurgere a giustificazione di un privilegio o comunque di un trattamento di favore proprio in materia penale ed edilizia.

*Violazione dell'art. 54 della costituzione.*

Va inoltre osservato che, pur espressamente sancendo lo stesso art. 54 della Costituzione che tutti i cittadini hanno il dovere di osservare la Costituzione e le leggi, la legge di condono tributario si pone invece a premio (come appena osservato) di chi la legge abbia violato, ed addirittura a disincentivazione del cittadino onesto al rispetto per il futuro delle norme di legge: così ravvisando questo giudice nella normativa di condono una violazione anche del citato art. 54 della Costituzione.

*Confutazione della ricorrenza di casi di «eccezionalità».*

La stessa Corte costituzionale, peraltro, come si accennava, ha sempre strettamente collegato la legittimità costituzionale delle leggi di condono alla ricorrenza di situazioni particolari ed a carattere eccezionale, che, uniche, avrebbero assicurato la legittimità costituzionali di leggi estintive della punibilità penale e non aventi le caratteristiche delle leggi di amnistia; premesso che da ciò si evince che secondo la stessa Corte costituzionale, pertanto, le leggi di sanatoria e condono non sono ordinariamente legittime costituzionalmente, ma possono diventarlo solo in dipendenza di situazioni eccezionali, e riservando al successivo sviluppo di questa ordinanza alcune doverose riflessioni sulla dignità costituzionale della categoria della «eccezionalità» quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, vale la pena qui richiamare le parole che ancora con la citata sentenza n. 196/2004, la Corte ha pronunciato, affermando che:

«Questa Corte, nella già richiamata giurisprudenza in tema di condono edilizio, ha più volte messo in evidenza che fondamento giustificativo di questa legislazione è stata la necessità di «chiudere un passato illegale» in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell'abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche «ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria» (tra le altre, *cfr.* sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002).

Ciò a giustificazione di un provvedimento normativo senza dubbio eccezionale e straordinario, che deve trovare la propria ratio sia nella «persistenza del fenomeno dell'abusivismo, con conseguente esigenza di recupero della legalità» sia nella imputabilità di tale fenomeno di abusivismo «almeno in parte, proprio alla scarsa incisività e tempestività dell'azione di controllo del territorio da parte degli enti locali e delle regioni» (*cfr.* sentenza n. 256 del 1996 e, analogamente, sentenze n. 302 del 1996 e n. 270 del 1996).

Su questo piano, non può negarsi che la legislazione statale negli ultimi anni sia profondamente mutata, prevedendo ormai strumenti preventivi e repressivi adeguati, e che abbia trovato anche una sua relativa stabilizzazione nel recente testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia adottato con d.P.R. n. 380 del 2001 (non a caso, il comma 2 dello stesso art. 32 impugnato si riferisce appunto — seppur con norma contestata dalle ricorrenti ed alla quale si farà riferimento oltre — a questo testo unico come ad una fonte idonea a creare discontinuità nella stessa legittimazione ad adottare un condono edilizio).

Al tempo stesso, non poche realtà comunali e regionali sembrano aver assunto linee di politica amministrativa e legislativa coerenti con un'azione di contrasto dell'abusivismo edilizio, anche se certo non in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale.

In realtà, la giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato ogni condono edilizio, che incide — come si è ripetutamente sottolineato — sulla sanzionabilità penale e sulla stessa certezza del diritto, nonché sulla tutela di valori essenziali come il paesaggio e l'equilibrato sviluppo del territorio, solo come un istituto «a carattere contingente e del tutto eccezionale» (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo «negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale» (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole «trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza» (sentenza n. 427 del 1995).

Pertanto questa Corte, specie dinanzi alla sostanziale reiterazione — tramite l'art. 39 della legge n. 724 del 1994 — del condono edilizio degli anni ottanta, più volte ha ammonito che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del condono (fra le molte, *cfr.* sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995, nonché ordinanze n. 174 del 2002, n. 45 del 2001 e n. 395 del 1996).

Tali affermazioni, tuttavia, non implicano l'illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, mai affermata da questa Corte.

Piuttosto, occorre uno stretto esame di costituzionalità del testo legislativo che preveda un nuovo condono edilizio, al fine di individuare un ragionevole fondamento, nonché elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni edilizi, in modo da evitare l'obiezione secondo cui si sarebbe in realtà prodotto un vero e proprio ordinamento legislativo stabile, diverso e contrapposto a quello ordinario, della cui gestione per di più sono in larga parte titolari soggetti istituzionali diversi dallo Stato.

Sottoponendo l'art. 32 oggetto del presente giudizio all'esame se sussista una giustificazione del condono, rileva il comma 2 di questo articolo, il quale esprime — seppure con linguaggio in parte improprio — l'opportunità che si preveda ancora una volta un intervento straordinario di condono edilizio nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l'altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio».

Orbene, deve assolutamente rilevarsi che — ad una verifica calata nel caso concreto — non appare possibile affermare che, dalla «recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che — tra l'altro — disciplina analiticamente la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio» possano trarsi quelle strigenti e relevantissime giustificazioni che la stessa Corte pone quali condizioni necessarie ad una legge di condono: ed invero, il t.u. delle disposizioni in materia urbanistica ed edilizia (d.P.R. n. 380/2001) ha natura per lo più meramente ricognitiva e riorganizzativa della legislazione preesistente in materia, e pertanto in nulla di rilevante la innova; quanto al titolo V della Costituzione, proprio la legge di condono in oggetto, come la stessa Corte ha dovuto riconoscere proprio con la sentenza n. 196/2004, ne operava una grave violazione, sicché ben difficilmente può nell'entrata in vigore di detta normativa costituzionale — che tra l'altro si limita a sottrarre alla competenza statale determinate materie — rinvenirsi la giustificazione della legge di condono, e cioè, occorre forse sottolinearlo, di una legge che non si preoccupa di stabilire nuovi criteri di normazione circa l'uso umano del territorio, ma solo di escludere la punibilità difatti che comunque rimarrebbero reati per chi invece dovesse commetterli dopo il 31 marzo 2003; infine, il condono in oggetto non appare segnare alcuna discontinuità con i precedenti condoni, atteso che non ne restringe, ma semmai amplia, l'ambito e l'oggetto, prevedendo la «condonabilità» anche delle opere edilizie realizzate prima dell'entrata in vigore delle precedenti leggi di condono, ma che in forza di queste ultime comunque non sarebbero state sanabili a causa del loro contrasto con gli strumenti urbanistici.

Alla stregua delle considerazioni svolte, appare del tutto conseguente ritenere quindi l'illegittimità costituzionale, in via di principio, delle leggi di «sanatoria» o «condono», e senz'altro di quella che qui interessa, in quanto la Costituzione — si ritiene necessario ripeterlo — è chiara nel riservare alla legge di amnistia, col suo particolare procedimento deliberativo (previsto a garanzia del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge penale e per sottrarre detto principio alla disponibilità ed alle scelte di maggioranze contingenti), la possibilità di produrre effetti estintivi del reato già commesso.

Nè, a parere di questo giudice, appare possibile affermare in via di principio che detti effetti estintivi possano essere connessi a differenti fonti e procedimenti normativi (appunto, le leggi c.d. di «sanatoria» o «condono»), in dipendenza da pretese ragioni di «eccezionalità»; perché invero, anche laddove la suddetta categoria della «eccezionalità», quale ipotesi di deroga ai principi costituzionali, possa essere intesa come dotata di dignità costituzionale, è dalla natura stessa della Costituzione che discende l'impossibilità che, nel vigente assetto costituzionale,

vi sia posto per leggi di «condono» o «sanatoria» che abbiano effetti estintivi dell'illecito penale, fuori dei casi disciplinati nelle legittime forme delle leggi di amnistia; e non appare quindi inutile ripercorrere alcune nozioni in ordine alla natura della Costituzione della Repubblica italiana.

Come è noto, la Costituzione è la legge fondamentale dello Stato: ciò non solo nel senso che si pone al vertice della gerarchia delle fonti ma, prima di tutto, nel senso che la stessa è la legge fondante dello Stato, nella sua veste di patto sociale che assicura la pacifica convivenza dei portatori di opposti interessi: è infatti in forza di detto patto sociale che i convenuti concordano nel sottomettersi al principio di maggioranza, e cioè di vedersi vincolati dalle scelte da quest'ultima operate, in quanto dette scelte comunque non potranno incidere — se non in casi particolari, e con maggioranze talmente qualificate da manifestare la necessità della modifica per il bene comune — sul nucleo fondante di quel patto sociale, e sui diritti e le altre situazioni personali di cui detto patto proclama la (almeno tendenziale) inviolabilità.

Con la Costituzione, pertanto, si stabilisce un nucleo di principi e valori comuni di cui si afferma l'assoluta rilevanza e che pertanto si vogliono sottratti all'eventuale strapotere o dittatura della maggioranza, la quale ultima è normalmente contingente e transeunte; per tal verso, la Costituzione delinea pertanto l'anima e l'identità di fondo di una nazione (e la ragion d'essere dello Stato che ne è ente strumentale), che persiste nel tempo a prescindere da quelle che siano le maggioranze contingenti.

Nè consegue l'assoluta delicatezza del tema delle deroghe all'assetto costituzionale motivate da «ragioni di eccezionalità»: deroghe che la Costituzione non ammette né in alcuna forma prevede, e che pertanto appare assolutamente rischioso ricavare in via interpretativa da un vuoto normativo che non offre agganci, se non la condivisa considerazione che, nell'ambito dei valori costituzionali, è ravvisabile una sorta di «gerarchia», taluni principi apparendo più importanti — per la più immediata e diretta pertinenza con la tutela della persona — degli altri, pur tutti apparendo indefettibili perché oggetto di previsione costituzionale; il che, tuttavia, si è sempre ritenuto giustificare al più una compressione — nella ricerca di un equilibrio tra esigenze eventualmente contrapposte ma tutte di rilievo costituzionale — del rispetto di un principio costituzionale, ove assolutamente necessaria ad assicurare la tutela di un principio di rango «sovraordinato»: e non già la sia pure momentanea negazione del rispetto del principio «subordinato». Anzi, vale la pena ricordare come con la citata sentenza n. 196/2004 la stessa Corte costituzionale ha espressamente affermato che la «primarietà» non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la «primarietà» degli interessi che assurgono alla qualifica di «valori costituzionali» non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative».

Appare quindi senz'altro legittimo che una legge ordinaria, chiamata a disciplinare una materia in cui vengano in conflitto beni-interessi entrambi oggetto di tutela costituzionale, possa operare un contemperamento di detti interessi ricercando il punto di equilibrio tra gli stessi nella ponderazione comparata della diversa rilevanza ed importanza gerarchica dei principi coinvolti (come ricorda la stessa sentenza n. 196/2004 della Corte costituzionale); ma non che — a tutela di un principio costituzionale — in un determinato ambito o in una determinata materia un altro principio costituzionale, di rango asseritamente inferiore, venga sacrificato o compresso drasticamente sino a svuotarlo sostanzialmente di tutela, e cioè si «deroghi» a detto principio: e ciò perché la Costituzione è comunque quella legge fondamentale che nella sua unitarietà (e quindi, in tutte le sue parti) delinea l'assetto di fondo dello Stato che la comunità nazionale ha deciso di darsi come condizione della sua pacifica esistenza e della legittimazione della istituzioni statuali, e non ammette pertanto lesioni nemmeno parziali.

Tra i principii più importanti, e forse il più importante in assoluto (come svelato anche dalla sua collocazione quasi in apertura della Carta costituzionale), appare senz'altro essere il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, senza del quale non appare nemmeno predicabile la nozione di costituzione come patto sociale, perché un patto è equo, ed è tale, solo se stipulato tra eguali: e l'intera Costituzione appare ispirata dal principio di eguaglianza ed equità, quali fondamenta dello Stato democratico di diritto.

Per tal verso, si usa talora dire che la Costituzione appare quindi assimilabile ad un trattato o contratto: con la differenza che, nei trattati, gli Stati si riservano clausole di recesso o sospensione dell'applicazione degli stessi, in situazioni particolari, a tutela dell'interesse nazionale, così come nei contratti ad ogni parte spetta il diritto di chiederne la risoluzione per inadempimento dell'altra parte; mentre, nell'attuale assetto Costituzionale, la tutela

dell'eventuale «contraente debole» (e cioè, la contingente minoranza) dagli eventuali abusi del «contraente» di maggioranza, non riposa altro che nella indipendenza ed imparzialità dei suoi Giudici, ed *in primis* della Corte costituzionale, chiamati a valutare la correttezza costituzionale dell'operato della maggioranza.

Se la stessa Corte ha ritenuto con la sentenza n. 196/2004 che la partecipazione delle regioni e dei comuni al procedimento deliberativo dei limiti di ammissibilità del condono possa valere ad assicurare la tutela dell'art. 9 Cost., non può invece nel caso in oggetto ritenersi che la tutela dei diritti dei cittadini al rispetto dei principi «primari» (quello di eguaglianza; di democrazia; ma anche di tutela del territorio da eventuali abusi degli stessi enti pubblici territoriali) possa essere rinvenuta in forme diverse dalla pronunzia di incostituzionalità della legge. Se infatti, quanto alla tutela dell'art. 9 Cost. (nonché degli artt. 117, 118, 119 Cost.), va (almeno in parte, per quel che attiene all'art. 9 Cost., atteso che, come detto, non può escludersi che proprio l'ente territoriale possa abusare dei propri poteri in danno del territorio) condivisa l'osservazione che «il doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo — all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale — delle norme in tema di condono contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono — per loro natura — i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi», è peraltro del tutto evidente come manchino istituzioni ulteriori legittimate a farsi titolari — e quindi ad assurgere al ruolo di interlocutori del Governo o del Parlamento — dell'interesse dei cittadini al rispetto del principio di cui all'art. 3 Cost. e di quelli che ne sono corollari attuativi in tema di eguaglianza davanti alla legge penale e di godimento dei beni ambientali ed addirittura della salute (la cui tutela discende anche dalle condizioni ambientali) atteso che la legge n. 326/2003 comunque permette un eventuale concorso di intenti tra Stato e regioni (si noti che la maggioranza delle regioni non ha né sollevato conflitto di attribuzioni con lo Stato né impugnato la legge n. 326/2003 nel sacrificare il bene territorio, che è anche dimensione di esplicazione, in quanto ambito spaziale di realizzazione e preconditione di godimento, del bene salute).

L'unica via aperta è pertanto quella dell'eccezione di incostituzionalità rimessa al giudice, e del sindacato della Corte costituzionale su detta eccezione, con pronunzia abrogativa della norma eventualmente ritenuta incostituzionale per violazione dei principi «primari».

Ritornando quindi al tema della possibilità o meno di fondare su situazioni di «eccezionalità» le eventuali deroghe ai principi costituzionali, e ricordato come l'unico appiglio all'accoglimento di tale tesi possa rinvenirsi nella ipotetica gerarchia ravvisabile tra i valori costituzionali (di talché potrebbe al più — ammesso e non concesso che ai principi costituzionali si possa «derogare» — ipotizzarsi la possibilità di derogare ad un principio solo se assolutamente necessario a tutelarne uno di rango maggiore), e richiamate le considerazioni appena svolte in ordine alla natura della Costituzione come patto sociale di garanzia contro gli abusi della maggioranza, e la conseguente assoluta necessità di evitare che tali abusi possano essere perpetrati dietro lo schermo di una pretesa situazione di eccezionalità, ritiene questo giudice che, anche a volersi ammettere la possibilità che situazioni di eccezionalità possano giustificare una deroga (nel senso anzidetto) ai principi costituzionali, non possano non trarsene le conseguenze che seguono:

1) non sono suscettibili di deroga — se non a garanzia di altri principi di rango ancora superiore (ad es. la intangibilità della vita o salute umana), e sempre che il sacrificio sia contenuto nei limiti dell'assolutamente indispensabile — i principi rientranti tra quelli all'apice della scala gerarchica dei valori costituzionali, posto che è a tutela di questi ultimi principi, semmai, che può ipotizzarsi la possibilità di una deroga a principi di rango inferiore; tra i principi di vertice, in primo luogo, occorre evidenziare quello di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e quelli che (come quello dell'obbligatorietà ed irretrattabilità dell'azione penale, che pongono tutti cittadini in posizione di parità avanti alla legge penale; quelli sulla capacità contributiva, che detta parità realizzano avanti alle leggi fiscali e tributarie) ne sono i corollari.

2) in un sistema di Costituzione rigida, quale è quello vigente, le deroghe (nel senso di sia pure parziale negazione o disapplicazione di un principio costituzionale), quand'anche ipotizzabili, devono comunque essere limitate ai casi di assoluta eccezionalità; questi ultimi devono essere tali in maniera assolutamente oggettiva, indiscutibile, e non già in forza di valutazioni politiche o prospettazioni di parte (anche perché queste sfuggirebbero al sindacato della Corte costituzionale, giusta il disposto dell'art. 28 della legge n. 87/1953 sicché affermare il contrario legittimerebbe la possibilità di violazioni anche gravissime della Costituzione in forza di contingenti valutazioni politiche), e tantomeno possono pertanto consistere in mere situazioni di difficoltà cui si sarebbe potuto ovviare attraverso i normali strumenti normativi;

3) la deroga (nel senso suddetto) a principi costituzionali di rango subordinato a quello che si intende tutelare deve infatti presentarsi come assolutamente necessaria, e la situazione non può essere intesa come «eccezionale» se diversamente evitabile; la «deroga» deve quindi essere l'unica via percorribile per la salvaguardia di un principio costituzionale di valore assolutamente essenziale;

4) non possono pertanto essere ritenuti casi di assoluta ed oggettiva eccezionalità nemmeno quelli che potevano essere previsti e cui si poteva ovviare per tempo in via ordinaria e con strumenti costituzionalmente corretti perché rispettosi di tutti i principi costituzionali;

5) non è quindi eccezionale nemmeno quella situazione che sia stata dolosamente o con colpa grave realizzata da scelte operate da chi all'eccezionalità intenda far ricorso a giustificazione di deroghe ai principi costituzionali, altrimenti si aprirebbe il varco ad abusi incontrollabili della maggioranza, che potrebbe artatamente creare situazioni di eccezionalità per giustificare le più odiose violazioni dei principi costituzionali.

Specialmente l'ultimo dei punti affrontati, potendo involgere accertamenti ed apprezzamenti che agevolmente può apparire che sconfinino nell'ambito delle valutazioni politiche, svela appieno la estrema delicatezza (non solo dal punto di vista della sindacabilità per via giudiziaria) delle questioni attinenti alla possibilità di derogare ai principi costituzionali per ragioni di eccezionalità; ma non è tanto su questo (pur se rilevante), quanto sui punti 1, 2, 3 e 4 che occorre ed è sufficiente appuntare l'attenzione dell'interprete nel valutare la legittimità costituzionale delle leggi di condono o sanatoria, e cioè di quelle leggi che producono effetti estintivi del reato senza assumere le forme garantite delle leggi di amnistia (che, come già si è osservato, sono adottabili solo con maggioranze estremamente qualificate, a garanzia appunto dagli abusi della maggioranza contingente; così come, per la stessa ragione, originariamente l'emanazione del provvedimento di amnistia era affidato al Presidente della Repubblica, cui spettava l'insindacabile valutazione in ordine alla opportunità costituzionale di dar corso o meno alla legge delega di amnistia emanata dalla maggioranza parlamentare).

Quanto al punto 1), come peraltro già accennato, le leggi di condono e di sanatoria ledono il principio di eguaglianza, in quanto derogano al principio della parità dei cittadini di fronte alla legge penale, non solo sottoponendo taluni a pena (che per i reati che qui interessano, è congiuntamente pecuniaria e detentiva) ed altri no (in quanto tenuti solo a versare somme per lo più assolutamente irrisorie e senza altri effetti penali), ma anche premiando il cittadino disonesto rispetto quello onesto, estinguendo non solo il debito penale del primo, ma garantendogli anche la conservazione di un bene di rilevantissima importanza, che si vieta invece (si pensi alle costruzioni in violazione degli strumenti urbanistici, realizzabili solo in forza della predetta sanatoria di un abuso) al cittadino onesto: dalla consumazione di un illecito, si permette così che venga a discendere una situazione di maggior favore normativo per il cittadino disonesto che per il cittadino onesto; il tutto, quindi, in termini di estrema ed eccezionale ingiustizia per disparità di trattamento: e per tale ragione, le leggi di condono appaiono direttamente lesive di principi costituzionali di rango assolutamente primario.

Quanto ai punti 2), 3) e 4) (che si trattano unitariamente stante la loro strettissima interdipendenza logica), occorre rilevare come tale lesione sia stata realizzata al di fuori dei casi di oggettiva eccezionalità, e senza necessità: in realtà, le leggi di condono (quelle di condono tributario come quelle di condono edilizio) risultano oggettivamente essere state il frutto di una scelta di politica economica e finanziaria non necessaria se non nell'ottica — eminentemente politica, e cioè svincolata dalla necessità oggettiva — di finanziare l'attività statale senza ricorrere alla leva fiscale (quale alternativa a quei «tagli strutturali» della spesa pubblica la cui necessità era stata più volte rimarcata dalle istituzioni economiche internazionali, ma che oggettivamente era difficile realizzare in tempi brevi), ed in assenza peraltro di situazioni di disequilibrio finanziario di carattere eccezionale e non altrimenti affrontabili.

Memore della necessità (propria; ma anche della Corte costituzionale in forza del già richiamato art. 28 della legge n. 87/1953) di non fondare la propria decisione su valutazioni politiche anziché sui fatti, questo giudice deve in primo luogo evidenziare come il senso della norma sia di vietare che il giudice decida in forza non già dell'applicazione della legge (ordinaria o costituzionale), ma in forza di proprie personali scelte di valori od opinioni: la legge, pertanto, deve essere oggetto (come peraltro ogni *res judicanda*) di uno scrutinio al quale saranno estranee sia le personali convinzioni del giudice, sia ragioni di politica contingente, che pertanto né dovranno condurre ad una conclusione di incostituzionalità, né salvare dall'abrogazione la norma che si ponga in contrasto con la Costituzione.

Questo giudice è poi tenuto ad osservare come quanto qui si va ad esporre non consta di valutazioni, ma di mero rilievo di fatti della cronaca parlamentare degli ultimi anni, di cui i mass media hanno dato diffusa notizia, e da cui si evince come i vari condoni (fiscali, edilizi, ecc.) siano stati lo strumento prescelto per perseguire l'equi-

librio di bilancio nell'ambito dei c.d. parametri di Maastricht senza intervenire nè sul lato della leva fiscale, nè su quello strutturale della spesa, una volta che gli ordinari strumenti finanziari a legislazione vigente si erano rivelati insufficienti, per essere stata la crescita economica — e quindi l'ammontare del gettito fiscale — inferiore alle previsioni del governo, che la cronaca permette di rilevare erano state sempre state ritenute eccezionalmente ottimistiche dalle istituzioni internazionali, al cui parere imparziale ci si è adeguati sempre con grande ritardo, peraltro allorché anche le stime più pessimistiche erano ormai superate, per essere state le stesse ulteriormente riviste al ribasso dai suddetti organismi internazionali. La riprova è nella notevolissima entità della manovra finanziaria da approvarsi (che, su indicazione del nuovo ministro competente, il DPEF approvato ha stimato in circa 24 miliardi di euro) per rientrare nell'equilibrio di bilancio: cifra il cui importo, attesane l'entità ragguardevole, non è di certo maturato tutto ad un tratto, come si evince esaustivamente non solo dall'entità dello sbilancio, ma anche dall'avallo che a tale ricostruzione è peraltro offerto da autorevolissimi esponenti della maggioranza (si segnala, ad es. l'intervista rilasciata dall'on. Bondi e pubblicata dal Corriere della Sera in data 4 luglio 2004, a pag. 6, ove si è testualmente ammesso che sin dal 2002 sarebbe occorso essere più sinceri ed ammettere che le stime di crescita erano irrealisticamente ottimistiche).

Quanto si è sin qui esposto, pertanto, permette di evidenziare come la «deroga» ai principi di cui agli artt. 3, 112 e 9 della Costituzione sia stata realizzata per far fronte ad una situazione economico-finanziaria delle casse dello Stato, che avrebbe potuto essere agevolmente diversamente risolta senza compromettere i suddetti principi costituzionali, semplicemente agendo per tempo e sulla base di stime veritiere con la leva fiscale e tenendo sotto controllo la spesa pubblica; la situazione di difficoltà finanziaria che ha portato alla dichiarata necessità di una manovra di 24 miliardi euro (ingente, ma neanche questa di per sé valevole a definire come «eccezionale» la presente situazione) non solo sarebbe anch'essa affrontabile per vie ordinarie (lo Stato italiano ha nel passato non remoto varato manovre anche più consistenti), ma di certo non può essere definita eccezionale, se sono corretti — come a questo giudicante pare — i «paletti» logici e normativi da porsi al concetto di eccezionalità, elencati ai numeri 1, 2, 3 e 4 che precedono.

A ben vedere, di veramente eccezionale nella situazione che interessa appare esservi solo il grado di violazione dei principi costituzionali coinvolti ed il privilegio e trattamento di favore assicurato a chi ha violato la legge, cui sono stati riconosciute e garantite utilità e beni maggiori che al cittadino onesto: con le leggi di condono edilizio, si è prevista la possibilità di sanare immobili anche di rilevanti dimensioni (si pensi che il limite dei 750 mc è espressamente fissato solo per singola unità abitativa, e non per l'immobile nel suo complesso), costruiti abusivamente, ed anche se in violazione degli strumenti urbanistici.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 1 legge Cost. n. 1/1948, e 23 della legge n. 87/1953.*

*Ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 32 comma 1, 2, 25, 26, 27, 28, 32-37 della legge n. 326/2003, nella parte in cui prevede la estinzione dei reati in materia edilizia e di violazione dei vincoli storico-paesaggistici, ed impongono la sospensione dei relativi procedimenti penali, per essere dette norme in contrasto con gli artt. 1, 3, 9, (secondo comma), 32 (primo comma), 54, 79 (primo comma), e 112 della Costituzione;*

*Ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*Sospende il procedimento in corso;*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al p.m., all'indagato ed al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai presidenti dei due rami del Parlamento.*

Verona, addì 14 settembre 2004

*Il giudice: SERNIA*

05C0086

N. 1090

*Ordinanza del 6 ottobre 2004 emessa dal Giudice di pace di Castelfiorentino  
nel procedimento civile vertente tra Vezzosi Alessio contro il Comune di Castelfiorentino*

**Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio per violazioni del codice della strada - Questione di legittimità costituzionale sollevata con mero rinvio all'eccezione di parte.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-*bis*.

IL GIUDICE DI PACE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Letto il ricorso depositato in cancelleria in data 15 luglio 2004 dall'avv. Enzo Vichi, per conto del sig. Alessio Vezzosi, in opposizione al verbale di accertamento n. 1303/2004, notificato in data 18 maggio 2004, elevato dalla Polizia Municipale di Castelfiorentino in data 28 aprile 2004 per violazione dell'art. 142/9 del c.d.s.;

Esaminata la richiesta della difesa del ricorrente volto a provocare la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per vedere riconosciuto l'illegittimità dell'art. 126-*bis* del c.d.s.;

Ritenuta la rilevanza e non manifestata infondatezza della sollevata eccezione di legittimità costituzionale, per le motivazioni esposte dal ricorrente;

Rilevato inoltre che la sollevata eccezione riguarda una norma rilevante per la decisione di parte del ricorso.

*P. Q. M.*

*Dichiara non manifestatamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della norma in questione e per l'effetto dispone la sospensione del processo e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria di notificare il presente atto alle parti al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti dei due rami del Parlamento.*

Castelfiorentino, addì 27 settembre 2004

*Il giudice di pace coordinatore: D'URSO*

05C0087

## N. 1091

*Ordinanza del 17 febbraio 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 22 dicembre 2004) emessa dal Giudice di pace di Roma nel procedimento civile vertente tra Buccoleri Carmelo contro Rosa Alessandro ed altri*

**Responsabilità civile - Danni alla persona da incidente stradale - Risarcimento per le lesioni di lieve entità - Procedimento e criteri di liquidazione - Questioni riproposte a seguito dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 64/2004 (di restituzione atti per *ius superveniens*).**

- Legge 5 marzo 2001, n. 57, art. 5, comma 1 [secondo capoverso, sostitutivo dell'art. 3, comma secondo, del d.l. 23 dicembre 1976, n. 857, convertito con modifiche nella legge 26 febbraio 1977, n. 39], comma 2, lett. a) e b), comma 3 e comma 4, quest'ultimo come sostituito dall'art. 23, comma 3, della legge 12 dicembre 2002, n. 273; legge 12 dicembre 2002, n. 273, art. 23, comma 2 [aggiuntivo del comma nono all'art. 3 del d.l. 23 dicembre 1976, n. 857, convertito, con modifiche, nella legge 26 febbraio 1977, n. 39].
- Costituzione, artt. 3 e 41 [2 e 32].

## IL GIUDICE DI PACE

Letta l'ordinanza n. 64/2004 della Corte costituzionale depositata il 12 febbraio 2004, 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, promosso con ordinanza di questo giudice del 14 gennaio 2002 — R.O. n. 574 del 2002 — nel procedimento civile vertente tra Buccoleri Carmelo e Rosa Alessandro + 1 (R.G. n. 67367/2001);

Rilevato che la Corte ha restituito gli atti al giudice rimettente «perché valuti se sulla base dello *ius superveniens* la questione di legittimità costituzionale sia tuttora rilevante»;

Considerato, tuttavia, che la modifica legislativa intervenuta con l'art. 23, comma 3, della legge 12 dicembre 2002, n. 273, concerne solo il comma 4 dell'art. 5 della legge 5 marzo 2001, n. 57 e non pure i commi 1, 2, lettere a) e b) e 3 della legge n. 57/2001 in relazione ai quali è stata sollevata questione di legittimità costituzionale;

Costatato che la norma introdotta con il richiamato art. 23, comma 3, legge 12 dicembre 2002, n. 273, risulta immotivatamente limitativa rispetto alla norma che ha sostituito, introducendo «la misura non superiore ad un quinto» senza tuttavia determinare caratteristiche e contenuti delle condizioni soggettive del danneggiato talché rimane comunque irrealizzabile l'effettiva personalizzazione del danno e conseguentemente l'integrale risarcimento del danno stesso, sia pure per equivalente;

Rilevato, altresì, che con ordinanza del 14 gennaio 2003, in R.G. n. 88770/2002 — recepita nel R.O. della Corte costituzionale al n. 245/2003 — questo giudice, richiamata la propria ordinanza del 14 gennaio 2002 e ribadendo i motivi di rilevanza della questione precedentemente sottoposta, ha sollevato altresì questione di legittimità costituzione proprio dell'art. 23, comma 3 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, per contrasto con l'art. 41 della Costituzione, nonché del comma 2 del medesimo art. 23, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

*P. Q. M.*

*Conferma la rilevanza delle questioni di legittimità sollevate con la richiamata ordinanza R.O. n. 574/2002 e successivamente richiamate con ordinanza R.O. n. 245/2003 che qui deve intendersi integralmente trascritta;*

*Ordina la immediata restituzione degli atti alla Corte costituzionale per conseguente giudizio di legittimità costituzionale.*

Roma, addì 16 febbraio 2004

*Il giudice di pace:* FAZZARI

05C0088

## N. 1092

*Ordinanza del 20 ottobre 2004 emessa dal Giudice di pace di Monza  
nel procedimento civile vertente tra Picciolini Pier Paolo contro Ministero dell'interno*

**Circolazione stradale - Patente di guida - Patente a punti - Decurtazione del punteggio per violazioni del codice della strada - Applicazione a carico del proprietario del veicolo che non comunichi i dati dell'effettivo trasgressore - Disparità di trattamento - Assoggettamento del proprietario a sanzione indipendentemente dall'accertamento della sua responsabilità - Compressione del diritto di difesa.**

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 126-*bis* [comma 2].
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel ricorso *ex art. 204-bis* del c.d.s., iscritto al n. 1508/2004 R.G. promosso dall'avv. Pier Paolo Picciolini (c.f.: PCCPPL53L04A412F) in proprio, con studio in Milano, via Corridoni n. 11, elettivamente domiciliato presso l'ATAP di Monza, via Vittorio Emanuele II n. 6, ricorrente;

Contro Ministero dell'interno presso la Prefettura di Milano, in persona del suo Prefetto *pro-tempore*, resistente.

Premesso che con ricorso depositato in data 22 marzo 2004 il ricorrente chiedeva l'annullamento del verbale n. ATX0000224930 elevato dal Ministero dell'interno — Sezione Polizia Stradale datato 19 dicembre 2003 (ed a lui notificato successivamente in data 26 gennaio 2004) per violazione dell'art. 142/1988 del c.d.s. perchè «alla guida del veicolo superava di oltre 10 km/h e di non oltre 40 km/h i limiti massimi di velocità e per la cui violazione è prevista oltre la sanzione pecuniaria, anche la sanzione della decurtazione di due punti dalla patente di guida. Sollevava anche, con detto ricorso, questione di illegittimità costituzionale dell'art. 126-*bis* in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 24, 25 e 113 della Costituzione nella parte in cui prevede che nel caso di mancata identificazione del conducente del veicolo, la segnalazione all'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida ai fini della decurtazione dei punti dalla patente di guida, sia comunque a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non comunichi all'organo competente i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione.

Considerato che l'art. 126-*bis* del c.d.s., tra l'altro, prevede in effetti che dopo la definizione della contestazione debba essere effettuata la comunicazione all'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida o carico del conducente, quale responsabile della violazione o, in caso di mancata identificazione di questi, a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non indichi entro 30 giorni dalla richiesta i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione.

L'eccezione di incostituzionalità oltre che rilevante, pare non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Con riferimento all'art. 3 della Costituzione, la parte della norma censurata dal ricorrente pare prefigurare una disparità di trattamento tra cittadini. Ciò in quanto sottopone il proprietario dell'autoveicolo, solo sulla base di una presunzione di responsabilità, alla medesima sanzione della decurtazione dei punti dalla patente di guida comminata al conducente a cui sia stata effettuata invece la contestazione immediata al momento della commessa violazione e sia stato, quindi, identificato come il vero trasgressore.

In altre parole, il proprietario del veicolo non sembrerebbe più essere un cittadino avente pari dignità perchè costretto a subire una sanzione indipendentemente dall'accertamento di una sua concreta responsabilità.

Questi, inoltre, è costretto ad indicare il nome dell'effettivo trasgressore al fine di evitare tale sanzione e potersi difendere. Ma l'onere di tale indicazione prefigura la compressione del diritto alla difesa di cui all'art. 24 della Costituzione in quanto il proprietario non può essere sempre in grado di identificare il trasgressore. Ciò perchè può avere — e del tutto legittimamente — ceduto la propria auto più volte nell'arco della giornata e a più soggetti per soddisfare le proprie esigenze di vita (familiari, lavorative, di salute, etc...) che sono, come estrinsecazione della libertà personale di ciascun individuo, anch'esse costituzionalmente garantite.

P. Q. M.

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 126 del c.d.s. nella parte in cui prevede che nel caso di mancata identificazione del conducente del veicolo, la segnalazione all'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida ai fini della decurtazione dei punti dalla patente di guida, sia comunque a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non comunichi all'organo competente i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione, visto l'art. 295 c.p.c.*

*Dispone a cura della cancelleria presente ordinanza sia trasmessa alla cancelleria della Corte costituzionale, sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, disponendo altresì la sospensione del presente procedimento fino alla decisione della Corte costituzionale.*

Monza, addì 20 ottobre 2004

*Il giudice di pace:* MALTEMPI

05C0089

N. 1093

*Ordinanza del 13 settembre 2004 emessa dal T.a.r. per la Puglia sez. staccata di Lecce sul ricorso proposto da ICOS S.p.a. contro Istituto Autonomo Case Popolari di Brindisi*

**Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Creditori degli enti costruttori di case popolari ed economiche (IACP), mutuatari della cassa depositi e prestiti - Impossibilità di esercitare e di proseguire contro i medesimi enti azioni esecutive senza il preventivo nulla osta del Ministro per i lavori pubblici (ora dell'Assessore regionale ai lavori pubblici) - Incidenza sul diritto di azione - Ingiustificato deteriore trattamento dei creditori degli IACP rispetto agli altri creditori.**

- Regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, art. 80, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 561 del 2003 proposto da ICOS S.p.a., in persona dell'amministratore unico comm. Andrisi Rizzo, rappresentato e difeso dall'avv. Lino Spedicato ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Lecce, alla via Calabria n. 1;

Contro l'Istituto Autonomo Case Popolari - Brindisi, rappresentato e difeso dall'avv. Liborio Graziuso per l'esecuzione della sentenza del Tribunale di Brindisi n. 539/1997 del 17 febbraio - 13 maggio 1997, registrata il 6 giugno 1997, spedita in forma esecutiva il 26 giugno successivo e così notificata il 30 giugno 1997; dell'atto di precetto notificato il 9 settembre 1997; dell'atto di precetto notificato il 21 luglio 1998; dell'atto di precetto notificato il 24 luglio 1999;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'I.A.C.P. di Brindisi;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla Camera di consiglio del 10 luglio 2003 la relazione del dott. Luigi Costantini e udito, altresì, l'avv. Spedicato per il ricorrente e l'avv. Graziuso per l'amministrazione resistente;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue.

#### F A T T O

Con sentenza n. 539/1997 del 17 febbraio - 13 maggio 1997 il Tribunale di Brindisi condannava l'I.A.C.P. provinciale a corrispondere alla creditrice ICOS S.p.a. la somma di lire 104.816.630, oltre interessi e rivalutazione monetaria, nonché alle spese di giudizio complessivamente liquidate in lire 8.400.000 oltre iva e cap.

Dopo aver infruttuosamente intimato precetto all'istituto debitore, la stessa ICOS S.p.a., intendendo perseguire anche la via del ricorso al giudice amministrativo onde ottenere il recupero del suo credito, con atto notificato il 2 ottobre 2002 diffidava l'I.A.C.P. ad adempiere l'obbligazione entro il termine di giorni 30.

La stessa ICOS S.p.a., pertanto, nell'inerzia dell'I.A.C.P. propone il presente ricorso con il quale chiede al giudice adito di voler adottare i provvedimenti necessari per dare completa ed effettiva esecuzione alla sentenza innanzi indicata.

Si è costituito in giudizio I.A.C.P. il quale, nel chiedere il rigetto del ricorso, fondamentalmente rileva che, in virtù dell'art. 80 del r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, i creditori di enti costruttori di case popolari ed economiche «non possono esercitare contro i medesimi né proseguire, se iniziate, azioni esecutive senza il preventivo nulla osta del Ministro dei lavori pubblici (ora Regione)».

Alla Camera di consiglio del 10 luglio 2003, sulle conclusioni dei difensori delle parti, la causa è stata ritenuta per la decisione.

#### D I R I T T O

Il provvedimento giurisdizionale di cui l'ICOS S.p.a. chiede l'esecuzione è costituito dalla sentenza n. 539/1997 del 17 febbraio - 13 maggio 1997 con la quale il Tribunale di Brindisi condannava l'I.A.C.P. al pagamento, in favore della stessa ICOS, della somma di lire 104.816.630, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, nonché delle spese processuali.

Orbene, l'ente intimato, costituendosi nel presente giudizio, riconosce che «non è minimamente in discussione il giudicato» formatosi sulla suindicata sentenza; rileva, tuttavia, l'improcedibilità dell'azione esecutiva in relazione a quanto disposto dall'art. 80, r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, secondo cui i creditori degli enti costruttori di case popolari ed economiche mutuatari della Cassa Depositi e Prestiti «non possono esercitare contro i medesimi né proseguire, se iniziate, azioni esecutive né promuovere procedure fallimentari senza il preventivo nulla osta del Ministero per lavori pubblici (ora Regione)».

Per converso la società ricorrente sostiene che la norma invocata da controparte, subordinando l'esercizio dell'azione giudiziaria al preventivo rilascio di un provvedimento amministrativo (nella fattispecie non intervenuto) risulterebbe in contrasto con il principio di uguaglianza e di effettività della funzione giurisdizionale, rispettivamente garantiti dagli artt. 3 e 24 della Costituzione.

La proposta questione di incostituzionalità, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, merita di essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale.

Sotto il profilo della rilevanza occorre osservare che l'art. 80 del r.d. n. 1165/1938 trova applicazione, contrariamente a quanto assume parte ricorrente, indipendentemente dall'esistenza di mutui o di contributi statali concessi in favore dell'I.A.C.P.

Ne consegue che la pretesa esecutiva avanzata con il presente giudizio, intanto può trovare realizzazione, in quanto rimosse dall'ordinamento quelle disposizioni atte a paralizzare o ad ostacolare la normale azione esecutiva.

D'altro canto la società ICOS, nell'inottemperanza della p.a., può rinvenire soltanto nell'azione esecutiva il rimedio giuridico per il soddisfacimento delle proprie ragioni creditorie; sicché limitarne l'esercizio significherebbe vanificare la stessa pronuncia giurisdizionale di accertamento del credito.

Per quanto riguarda poi la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata, questo giudice ritiene che il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, garantita a tutti dall'art. 24 della Cost. possa subire, così come condizionato dall'art. 80 del r.d. n. 1165/1938, significative ed ingiustificate compressioni.

Il Giudice delle leggi, invero, ha più volte ritenuto compatibili con il sistema costituzionale forme di accesso alla giurisdizione condizionate al previo esperimento di rimedi di carattere amministrativi.

La stessa Corte costituzionale, tuttavia, non ha esitato a dichiarare la decadenza di quelle norme che, attraverso una «compressione penetrante», si rivelassero tali da ostacolare o rendere difficoltoso l'esercizio del diritto di azione (sent. n. 57/1972; n. 93/1979; n. 530/1989; n. 15/1991; n. 406/1993).

Nel caso di specie l'atto regionale di controllo (nulla osta), necessariamente richiesto dall'art. 80 del r.d. n. 1165/1938 per l'esercizio o il proseguimento dell'azione esecutiva nei confronti dell'ente controllato (I.A.C.P.) rende, ad avviso del Collegio, «impossibile o comunque estremamente difficoltoso» l'accesso alla tutela giurisdizionale.

La norma in questione, infatti, non fissando alcuna regola per l'esercizio del potere autorizzatorio, impedisce al soggetto interessato di poterne verificare la conformità a parametri normativi predeterminati. E ciò significa che l'azione giudiziaria resta subordinata, ex art. 80, r.d. n. 1165/1938, ad un provvedimento amministrativo (nulla osta) in cui si esprime la incontrollata discrezionalità, se non l'arbitrio, della p.a.

Né il meccanismo previsto, per intraprendere o proseguire l'azione esecutiva nei confronti dell'I.A.C.P., può ritenersi giustificato dalla specificità delle funzioni proprie dell'ente.

Se è vero, infatti, che, come osserva parte ricorrente e per altri aspetti la giurisprudenza, l'edilizia popolare è da ritenersi «un servizio pubblico di protezione sociale», è altrettanto vero che numerosi altri interessi pubblici affidati dall'ordinamento alla cura della p.a., non si sottraggono, ancorché caratterizzati da pari o maggiore rilevanza sociale, al rischio di un possibile ritardo nell'espletamento della funzione.

D'altro canto risulta difficile, sotto quest'ultimo profilo, rinvenire un qualche criterio logico atto a giustificare, senza pregiudizio al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, la diversa garanzia riservata ai creditori dell'ente pubblico, atteso che, pur in presenza di situazioni identiche, solo per alcuni si richiede il filtro di una determinazione amministrativa ai fini dell'accesso alla tutela giurisdizionale.

In conclusione la prospettata questione di legittimità costituzionale appare rilevante e non manifestamente infondata e, pertanto, il giudizio va sospeso con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 80, comma 2, del r.d. n. 1165/1938 in riferimento agli artt. 3 e 4 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio e dispone che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della segreteria gli atti siano notificati alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicati ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 10 luglio 2003.

*Il Presidente:* CAVALLARI

*L'estensore:* COSTANTINI

## N. 1094

*Ordinanza del 16 dicembre 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 dicembre 2004) emessa dal T.a.r. per la Puglia sul ricorso proposto da Prapaniku Gezim contro Prefettura di Bari ed altra*

**Straniero e apolide - Straniero in posizione irregolare - Espulsione amministrativa - Possibilità di regolarizzazione in base a circostanze obiettive attestanti l'avvenuto inserimento sociale - Mancata previsione - Ingiustificato eguale trattamento dello straniero lavoratore espulso in quanto in posizione irregolare rispetto allo straniero espulso per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato.**

- Decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, art. 1, comma 8, lettera *a*), convertito con modificazioni con la legge 9 ottobre 2002, n. 222.
- Costituzione, art. 3.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1477 del 2003 proposto da Prapaniku Gezim, rappresentato e difeso dall'avv. Marco Lancieri e dall'avv. Gabriele Contini, presso i quali è elettivamente domiciliato in Bari, alla via Andrea da Bari n. 35;

Contro la Prefettura di Bari, in persona del Prefetto *pro tempore*, e la Questura di Bari, in persona del Questore *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dalla Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari; per l'annullamento dell'ordinanza del Prefetto di Bari, prot. n. 4062 del 19 agosto 2003, di archiviazione del procedimento di legalizzazione di lavoro irregolare *ex art. 1, legge 9 ottobre 2002, n. 222*; della nota prot. Cat. A n. 11/2003 Imm. C.A., in data 14 agosto 2003 della Questura di Bari; di ogni atto o provvedimento preordinato, conseguente e/o connesso.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ufficio territoriale del Governo di Bari e della Questura di Bari;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla Camera di consiglio del 13 novembre 2003, il cons. Doris Durante;

Udito l'avv. Marco Lancieri per il ricorrente e nessuno comparso per l'Avvocatura dello Stato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO E DIRITTO

Osserva il Collegio che la presente controversia riguarda la legittimità o meno, previa delibazione della domanda incidentale di sospensiva, della ordinanza del Prefetto di Bari, prot. n. 4062 del 19 agosto 2003, di archiviazione del procedimento di legalizzazione di lavoro irregolare *ex art. 1, legge 9 ottobre 2002, n. 222*, avviato su domanda di regolarizzazione presentata da Ninivaggi Chiara, datore di lavoro dell'extracomunitario, e degli atti indicati in epigrafe.

L'impugnata ordinanza di archiviazione costituisce, in realtà, mera applicazione della rigorosa disposizione normativa contenuta nell'art. 1, comma 8, lettera *a*) della citata legge 9 ottobre 2000, n. 222 (di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195) che esclude dalla regolarizzazione — introdotta dalla medesima legge — i lavoratori extracomunitari nei confronti dei quali non possa essere disposta la revoca del provvedimento di espulsione già emesso in loro danno, in quanto statuito con la modalità di accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

Con l'ordinanza cautelare pronunciata in esito alla Camera di consiglio del 13 novembre 2003, questa Sezione ha accolto *ad tempus* (sino alla restituzione degli atti del giudizio da parte della Corte costituzionale in seguito alla decisione della questione di legittimità costituzionale sollevata con separata ordinanza) la istanza cautelare presentata in via incidentale dal ricorrente.

Rileva il Tribunale che la soprarichiamata norma dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), legge 9 ottobre 2002, n. 222 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari) — statuyente che «le disposizioni del presente articolo non si applicano ai rapporti di lavoro riguardanti lavoratori extraco-

munitari nei confronti dei quali sia stato emesso un provvedimento di espulsione per motivi diversi dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno, salvo che sussistano le condizioni per la revoca del provvedimento in presenza di circostanze obiettive riguardanti l'inserimento sociale; la revoca... non può essere in ogni caso disposta nell'ipotesi in cui il lavoratore extracomunitario sia o sia stato sottoposto a procedimento penale per delitto non colposo... ovvero risulti destinatario di un provvedimento di espulsione mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica...» — suscita seri dubbi circa la sua conformità all'art. 3, comma 1, della Carta costituzionale.

Il Collegio intende, quindi, sollevare la questione di legittimità costituzionale, *in parte qua* dell'art. 1, comma 8, lettera a) della legge 9 ottobre 2002, n. 222, proposta dal ricorrente, perché lo stesso sembra porsi in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione che, notoriamente, vieta anche al legislatore di trattare in modo eguale situazioni soggettive profondamente diverse — nella misura in cui sbrigativamente equipara, ai fini dell'aprioristica esclusione dalla «regolarizzazione» (precludendo la possibilità di attribuire rilievo all'esistenza di circostanze obiettive attestanti l'avvenuto inserimento sociale dello straniero), la ben differente posizione dell'extracomunitario che sia stato destinatario di un provvedimento di espulsione mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato o perché ritenuto socialmente pericoloso, con quella del lavoratore extracomunitario che (come di consueto avviene) si sia semplicemente trattenuto nel territorio dello Stato italiano oltre il termine di 15 giorni fissato nell'intimazione scritta di espulsione o sia entrato clandestinamente nel territorio dello Stato privo di un valido documento di identità, non commettendo reati e senza rendersi in alcun modo concretamente pericoloso per la sicurezza pubblica.

In tal modo, la norma appare porsi anche in contrasto con il generale precetto desumibile dallo stesso art. 3 della Costituzione che impone la ragionevolezza delle scelte legislative.

La sollevata questione di legittimità costituzionale appare rilevante — già nella fase cautelare del presente giudizio — in quanto da un lato, in base alla delibazione sommaria tipica della trattazione dell'incidente di sospensione, le censure prospettate nel ricorso appaiono prive di pregio giuridico poiché l'impugnata ordinanza del Prefetto di Bari del 19 agosto 2003 costituisce, come detto, mera applicazione della soprariportata disposizione normativa e, dall'altro, l'esecuzione degli atti amministrativi gravati sarebbe suscettibile di provocare irreversibile, gravissimo pregiudizio delle posizioni soggettive del ricorrente.

La presente fase cautelare della controversia, pertanto, ad avviso del collegio non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione della sollevata questione di illegittimità costituzionale che, per le ragioni sinteticamente indicate, appare non manifestamente infondata, dal momento che l'istanza di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati dovrà essere definitivamente accolta oppure respinta a seconda che la disposizione normativa denunciata sarà o meno dichiarata incostituzionale *in parte qua* nella sede competente.

P. Q. M.

*Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale, ordina la sospensione dell'ulteriore corso del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità, in parte qua dell'art. 1, comma 8, lettera a), legge 9 ottobre 2002, n. 222 in relazione all'art. 3 della Carta costituzionale.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente sentenza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Così deciso in Bari, nella Camera di consiglio del 13 novembre 2003.

*Il Presidente:* PERRELLI

*Il consigliere relatore estensore:* DURANTE

## N. 1

*Ordinanza del 13 luglio 2004 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Caltanissetta sul ricorso proposto da Highlander di Dolcemascolo Sergio & c. S.n.c. contro Agenzia delle entrate di Caltanissetta*

**Sanzioni amministrative - Inosservanza di disposizioni in materia di lavoro sommerso e previdenza sociale - Ammenda nella misura dal 200 al 400 per cento dell'importo del costo del lavoro, relativo a ciascun lavoratore, calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione - Violazione del principio di uguaglianza per irrazionalità e ingiustificato eguale trattamento di situazioni diverse.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, art. 1 (*recte*: art. 3), comma 3, come sostituito dalla legge di conversione 23 aprile 2002, n. 73.
- Costituzione, art. 3.

**Sanzioni amministrative - Inosservanza di disposizioni in materia di lavoro sommerso e previdenza sociale - Ammenda - Competenza all'irrogazione attribuita all'Agenzia delle Entrate - Conseguente competenza del giudice tributario sulle relative controversie, anziché del giudice ordinario (del lavoro) - Ingiustificata ed irragionevole limitazione del diritto di difesa, con particolare riferimento all'esclusione della prova testimoniale - Violazione del principio del giudice naturale, trattandosi di sanzioni in materia previdenziale e di lavoro.**

- Decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, art. 1 (*recte*: art. 3), comma 5, come sostituito dalla legge di conversione 23 aprile 2002, n. 73.
- Costituzione, artt. 24 e 25.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento, iscritto al n. 18/04 R.G., promosso dalla Highlander di Dolcemascolo Sergio & C. S.n.c., in persona del suo rappresentante sig. Dolcemascolo Sergio avverso lo avviso di irrogazione della sanzione, determinata nel minimo in € 66.518,00, emessa dallo Ufficio dell'Entrate di Caltanissetta in data 27 settembre 2003 e notificato il 28 ottobre 2003.

Sentito il relatore ed esaminati gli atti del procedimento;

Ritenuto che l'Ufficio delle entrate di Caltanissetta con l'avviso in epigrafe indicato ha irrogato la sanzione, determinata in applicazione dell'art. 1, comma terzo, del d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito con modificazioni in legge 23 aprile 2002 n. 73 recante «disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e lavoro irregolare», siccome competente a mente della disposizione contenuta nel successivo comma quinto della stessa disposizione;

Ritenuto che la menzionata sanzione è stata irrogata di seguito a visita ispettiva effettuata dall'INPS di Caltanissetta, con la quale era stata accertata la presenza nei locali della azienda della Highlander di numero tre lavoratori che prestavano irregolarmente la propria attività lavorativa subordinata;

Ritenuto che il comma terzo dello art. 1 della legge n. 73/2002 prevede — ferma restando l'applicazione delle altre sanzioni previste da altre disposizioni speciali dettate per il lavoro e per la previdenza — una ulteriore ed autonoma sanzione amministrativa conseguente all'«impiego dei lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altre documentazioni obbligatorie» da quantificarsi dal 200 al 400 per cento «... del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali per il periodo compreso dall'inizio dell'anno e la data di contestazione della violazione».

Considerato che la menzionata sanzione appare, almeno ad avviso del collegio, in contrasto con lo art. 3 della Costituzione oltre che sostanzialmente priva di intrinseca ragionevolezza sia perché appare, di per sé, idonea a concretamente realizzare trattamenti diversi per situazioni assolutamente identiche e sia perché, con riferimento al momento della contestazione ed ai correlativi criteri di determinazione della stessa sanzione rapportato «al periodo ricompreso dall'inizio dell'anno e la data di contestazione», appare ingiustificatamente e irragionevolmente penalizzante della parte alla quale la contestazione sia stata effettuata nel mese di dicembre rispetto all'altra alla quale la medesima violazione sia stata contestata ed accertata nel mese di gennaio o in altro mese più prossimo al mese di gennaio;

Considerato che la disposizione del quinto comma dell'art. 1 della legge 23 febbraio 2002 n. 73, nella parte che attribuisce la competenza alla Agenzia delle entrate per la concreta irrogazione delle citata sanzione aggiuntiva mediante le modalità previste dalle disposizioni di cui alla legge 18 dicembre 1997 n. 472 «ad eccezione dell'art. 16, comma secondo» — già, di per sé, in netta ed ingiustificata contrapposizione con la disposizione di cui all'art. 7 della legge n. 212/2000 (Statuto del contribuente) —, appare in evidente contrasto con l'art. 24 della Costituzione atteso che all'interessato non viene consentito, in via di mera ed ingiustificata ed irragionevole eccezione, di conoscere i dati di fatto e gli atti giustificativi della contestazione, incidendo, perciò, negativamente sull'esercizio del dritto di difesa generalmente dalla Costituzione assicurato a tutti i cittadini;

Considerato che il comma quinto dell'art. 1 della legge n. 73/2002 appare, ad avviso del collegio, anche in contrasto con l'art. 25 della Costituzione laddove attribuisce la competenza per la irrogazione della sanzione all'Ufficio delle entrate, nonostante la stessa sanzione comminata sia, seppure autonoma, riconducibile a violazioni di norme previdenziali e sul lavoro per le quali è pur prevista una diversa competenza e un diverso giudice ordinario (del lavoro), costituisce, di per sé, non solo una indebita sottrazione del trasgressore al giudice naturale all'uopo già costituito ( giudice ordinario), ma anche una ingiustificata ed irragionevole limitazione del diritto di difesa generalmente assicurato dall'art. 24 della Costituzione, tenuto presente che nei procedimenti avanti le Commissioni tributarie è fatto espresso divieto — art. 7 del d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546 — alla parte di dedurre anche prove testimoniali e tenuto presente che alla stessa parte, anche a sensi dell'art. 32, terzo comma del d.P.R. n. 600/1973 — certamente applicabile nella sede contenziosa susseguente alla contestazione —, non è consentito produrre «atti e documenti» non esibiti in sede di contestazione o di redazione del verbale ispettivo, imponendo, così, una ingiustificata compressione ed una ingiustificata limitazione del diritto di difesa, seppure esso sia ampiamente assicurato nei procedimenti che debbono svolgersi avanti il giudice ordinario;

Considerato che, per quanto esposto, per effetto dei menzionati rilievi, appare ricorrere il dubbio sulla legittimità costituzionale delle menzionate disposizioni e considerato, altresì, che i medesimi non appaiono manifestamente infondati;

Ritenuto che la decisione sulle questioni sollevate che la Corte costituzionale è chiamata ad emettere è rilevante rispetto alla decisione delle questioni di merito prospettate dalla Highlander con il proposto ricorso;

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 53 della legge 11 marzo 1953, n. 86, dispone:*

*A) la sospensione del procedimento promosso dalla Highlander di Dolcemascolo Sergio & C., S.n.c., meglio in epigrafe indicato;*

*B) la immediata trasmissione, a cura della segreteria, degli atti alla Corte costituzionale;*

*C) la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica, nonché alle parti costituite.*

Così deciso in Caltanissetta, nella Camera di consiglio tenuta il giorno 13 luglio 2004.

*Il Presidente: GRANDE*

## N. 2

*Ordinanza del 6 marzo 1985 (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 gennaio 2005) emessa dalla Commissione tributaria di primo grado di Napoli sui ricorsi riuniti proposti da S.p.A. Commerciale Frattina ed altri contro Ufficio provinciale IVA di Napoli.*

**Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) - Definizione agevolata delle pendenze tributarie (condono 1982) - Presentazione di dichiarazione integrativa con richiesta di definizione automatica delle pendenze in materia di I.V.A. (anni 1977-1981) - Presentazione per il 1981 di dichiarazione annuale a credito con richiesta di computazione dell'intera eccedenza di imposta in detrazione nell'anno successivo - Obbligatorietà della rinuncia al credito nel caso di richiesta di definizione automatica delle pendenze - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di capacità contributiva.**

- Decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (convertito in legge 7 agosto 1982, n. 516), art. 28, comma quarto.
- Costituzione artt. 3, primo comma, e 53, primo comma.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA

Ha emesso la seguente ordinanza sui ricorsi prodotti da S.p.A. Commerciale Frattina con sede in Mugnano di Napoli alla via Manzoni n. 51/3 rappresentata da Mario Scalera.

S.p.A. Moda Europa con sede in Mugnano di Napoli alla via Manzoni 51/3 rappresentata da Mario Scalera.

Color House S.r.l. con sede in Napoli al viale Augusto n. 148 rappresentata da Vincenzo Sumonte.

Ongar S.r.l. con sede in Napoli alla traversa Marina Nuova n. 8 rappresentata da Ciro Belgrande, Gaetano Papirio domiciliato in Napoli alla via Montagna Spaccata 320.

Letti gli atti; sentiti il dott. Sergio Basile per i ricorrenti; il dott. Raimondo Carotenuto per l'ufficio I.V.A.

Osserva che i copia indicati contribuenti con distinti ricorsi del 23 settembre 1983 assumevano che trovandosi nelle condizioni previste dall'art. 28 dell'art. 25 d.l. 10 luglio 1982 conv. in legge 7 agosto 1982 n. 516 avevano inoltrato la relativa dichiarazione integrativa con richiesta di definizione automatica delle pendenze I.V.A. per gli anni dal 1977 al 1981 e però, avendo presentato per l'anno 1981 la dichiarazione annuale a credito con richiesta di computazione dell'intera eccedenza d'imposta in detrazione nell'anno successivo, avevano dovuto rinunciare ai rispettivi crediti ossia: la S.p.A. Commerciale Frattina, partita 00673230637 a lire 4.849.000; la S.p.A. Moda Europea partita n. 01512850637 a lire 23.368.000; la S.r.l. Color House partita n. 01617300635 a lire 1.432.000; la S.r.l.

Ongar partita n. 01547910636 a lire 9.077.000; il Papirio partita n. 01617750631 a lire 24.051.000; che essi avevano tuttavia richiesto il pagamento di tali somme sostenendo la illegittimità della disposizione che prevede l'obbligatorietà di tale rinuncia al credito, senza che l'ufficio I.V.A. avesse dato riscontro alla loro domanda. Decorso il termine previsto dall'art. 16 d.P.R. n. 636/1972 i contribuenti hanno ritualmente adito questa Commissione per la pronuncia di riconoscimento del loro diritto al rimborso previa remissione degli atti alla Corte costituzionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del menzionato art. 28 per contrasto con gli artt. 3 e 53 della Costituzione.

Disposta la riunione di tutti i ricorsi che hanno ad oggetto la soluzione della medesima questione, la Commissione rileva preliminarmente la rilevanza del problema di ordine costituzionale ai fini della decisione in quanto le domande proposte non possono essere accolte se non disapplicando il testuale e chiaro disposto dell'art. 28 sopra citato che condiziona la definizione automatica delle pendenze I.V.A. per i contribuenti che abbiano fatto richiesta di computazione dell'intera eccedenza del credito di imposta in detrazione nell'anno successivo, come appunto hanno fatto i ricorrenti, alla rinuncia del loro credito; onde il pagamento delle somme rinunziate non può essere ritenuto spettante ove la remissione del debito operata in corrispettivo del richiesto beneficio fiscale non sia ritenuta priva di causa. E la questione di legittimità costituzionale non appare in vero infondata con riferimento agli invocati art. 3 e 53 della Carta costituzionale.

Posto, intatti, che il legislatore ha inteso, sia pure al fine di agevolare la definizione del contenzioso fiscale, predisporre una normativa particolare che consente al contribuente di operare una scelta a lui favorevole in quanto può tradursi in notevole vantaggio economico patrimoniale in rapporto al suo debito di imposta, la imposizione di un onere aggiuntivo per alcune categorie di contribuenti può ritenersi legittima ove tale onere, costituito dalla rinuncia ad un credito, trovi il suo fondamento in un principio di razionalità che giustifichi la discriminazione.

Non si riesce invece a comprendere la ragione, né lo stesso ufficio finanziario è stato in grado di fornire in proposito la minima motivazione, per cui i contribuenti che per altro legittimamente, secondo il sistema vigente, hanno scelto di computare per intero i loro crediti I.V.A. nell'anno successivo, siano costretti a rinunciare ai loro crediti laddove tale rinuncia nonchè richiesta per tutti i contribuenti, anch'essi creditori, che abbiano scelto il sistema del rimborso ai sensi dell'art. 30 del d.P. n. 633/1972 ovvero della parziale computazione.

Non sarebbe apparso irrazionale la esclusione dal beneficio per tutti i creditori di imposta del 1981 una volta che nella valutazione politica della estensione del beneficio possono certamente rientrare tutti quei fattori che a giudizio insindicabile del legislatore meritino una considerazione favorevole o sfavorevole ma è certo del tutto inspiegabile la imposizione dell'onere attraverso la determinazione di una categoria classificata sulla base di un elemento del tutto casuale e priva comunque di significato. Traducendosi tale discriminazione in una normativa che merita una valutazione di conformità o meno ai principi di uguaglianza (art. 3) e della capacità contributiva dei cittadini (art. 53) si ritiene di dover rimettere gli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione proposta.

*P. Q. M.*

*Letto l'art. 1 della legge Cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Sospende il presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 del d.l. 10 luglio 1982 n. 429 conv. in legge 7 agosto 1982 n. 516 e mod. 6 quarto comma nella parte in cui prevede la non applicazione per l'anno 1981 ed eventualmente per i precedenti anni, della definizione automatica solo a carico di coloro che hanno presentato la dichiarazione 1981 a credito con richiesta di computazione del credito in detrazione nell'anno successivo e nella parte in cui tale definizione è ammessa qualora in sede di dichiarazione integrativa si rinunci all'eventuale residuo credito che, in ogni caso deve superare lire 200.000 per periodo di imposta e, se inferiore, deve essere integrato fino alla predetta somma: in riferimento all'art. 3 primo comma e 53 primo della Costituzione.*

*Dispone che la presente ordinanza, a cura della segreteria, sia notificata, alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Napoli, addì 6 marzo 1985

*Il Presidente: MASTROCINQUE*

## N. 3

*Ordinanza del 12 gennaio 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 gennaio 2005) emessa dalla Corte dei conti sez. giur. per la Regione Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Saraceno Divo ed altri contro l'I.N.P.D.A.P.*

**Previdenza e assistenza sociale - Pensioni - Contributo di solidarietà sui trattamenti previdenziali obbligatori di importo elevato - Violazione del principio di solidarietà equitativa per l'omessa correlazione ad altra qualsiasi controprestazione e per l'utilizzazione dell'istituto del contributo di solidarietà in luogo del prelievo fiscale - Incidenza sui principi di adeguatezza e proporzionalità della retribuzione (anche differita) e sulla garanzia previdenziale - Richiamo all'ordinanza della Corte costituzionale n. 22/2003.**

- Legge 23 dicembre 1999, n. 488, art. 37.
- Costituzione, artt. 2, 36, primo comma, e 38.

## LA CORTE DEI CONTI

Uditi l'avv. Domenico Tomassetti, per delega dell'avv. Giovanni Di Gioia, l'avv. Adalberto Zocca anche per delega dell'avv. Falcolini, l'avv. Tommaso Acconcia e per l'amministrazione convenuta la dott.ssa Nadia Bruno, la dott.ssa Iliana Angelini e la dott.ssa Barbara Venturini;

Visti gli atti e i documenti di causa; ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 56443 (Divo Saraceno); n. 56489 (Mario Polifroni riassunto da Augusta Bisignani ed Emanuela Polifroni); n. 56524 (Vittorio Platania); n. 56596 (Giovannino Loreti); n. 56655 (Pasquale Liguori); n. 56676 (Nicola Fiorillo rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Di Gioia); n. 56685 (Adalberto Zocca); n. 56717 (Mauro Carra); n. 56721 (Ivo Bonitatibus); n. 56823 (Francesco Pepe), n. 56915 (Enrico Falcolini); n. 56916 (Giuseppe Chiaula rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Falcolini); n. 57036 (Benedetto Costanza); n. 57045 (Rinaldo Santini); n. 57046 (Mario Corazzini rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Falcolini); n. 57048 (Giuseppe Di Quattro); n. 57175 (Angiolino Cassioli); n. 57444 (Antonino Gallo); n. 57445 (Antonio Acconcia, rappresentato e difeso dall'avv. Tommaso Acconcia); n. 57446 (Roberto Coltelli); n. 57447 (Mariano Coccia); n. 58097 (Sergio Pochettino); n. 58129 (Claudio Gatti); n. 58668 (Giuseppe Leti); del registro di segreteria della sezione;

Avverso la certificazione 2001 CUD relativa all'importo del trattamento pensionistico corrisposto dall'Inpdap nell'anno 2000.

## FATTO

I ricorrenti, tutti magistrati della Corte dei conti, lamentano, con le proposte impugnative, che sull'importo della pensione corrisposta nell'anno 2000 sia stata effettuata la trattenuta per contributo di solidarietà di cui alla legge 23 dicembre 1999 n. 488.

Ai sensi di questa disposizione, da gennaio 2000, e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, complessivamente superiori al massimale annuo previsto dall'art. 2 comma 18 della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), è dovuto, nella parte eccedente, un contributo di solidarietà, nella misura del 2%.

Con i proposti ricorsi essi chiedono la restituzione di quanto trattenuto dall'ente previdenziale, prospettando, in subordine, questione di illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 37 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2000), laddove venendo ad incidere unicamente sui trattamenti previdenziali obbligatori, lasciando indenni gli emolumenti di pari importo derivanti da fonti diverse opera una ingiustificata discriminazione.

Essi deducono violazione dei seguenti articoli della Costituzione:

dell'art. 3, perché nel porre a carico di una parte soltanto dei pensionati il predetto contributo di solidarietà, e nel lasciare indenni gli emolumenti di pari importo o di importo superiore, derivanti da fonti diverse, integra una grave discriminazione del tutto immotivata e arbitraria;

dell'art. 53, il quale impone il concorso di tutti i cittadini alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva;

dell'art. 36, in quanto la trattenuta incide su quella retribuzione differita che è la pensione che deve essere proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato;

dell'art. 38, perché ai compiti di previdenza e assistenza sociale provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

Con ordinanza n. 022/2002 in data 10 gennaio 2002 questa sezione giurisdizionale, sui ricorsi riuniti proposti dai dott. Saraceno Divo e Mario Polifroni, ritenendo la questione, nei termini i cui è stata da essi prospettata, non manifestamente infondata, ha disposto la remissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione sulla legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2000) con riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

Il giudice delle leggi con sentenza n. 0022 del 2003 ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità sollevata, assumendo che «il contributo di solidarietà, non potendo essere configurato come un contributo previdenziale, in senso stretto (sentenza n. 421 del 1995), va in quadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, ..... avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del regime patrimoniale dei lavoratori con la conseguenza che l'invocato parametro di cui all'art. 53 cost. deve ritenersi inconferente siccome riguardante la materia dell'imposizione tributaria in senso stretto». Ha altresì ritenuto irrilevante la censura di irragionevolezza «laddove al scelta del legislatore è stata operata in attuazione dei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 della Costituzione attraverso l'imposizione di una ulteriore prestazione patrimoniale gravante solo su alcuni trattamenti previdenziali che superino un certo importo stabilito dalla legge».

All'odierna pubblica udienza sono presenti l'avv. Domenico Tomassetti, per delega dell'avv. Giovanni Di Gioia difensore del dott. Nicola Fiorillo, l'avv. Adalberto Zocca anche per delega dell'avv. Falcolini difensore di se stesso e del dott. Giuseppe Chiaula e Mario Corazzini, l'avv. Tommaso Acconcia che hanno riportandosi agli atti scritti insistito affinché fosse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2000) anche con riferimento agli artt. 2, 36, e 38 della Costituzione, chiedendo altresì l'accoglimento del ricorso. In rappresentanza dell'amministrazione convenuta sono presenti la dott.ssa Nadia Bruno (con delega per i ricorsi n. 56489, 56655, 56676, 56685, 56717, 56721, 57036, 57048, 57445, 57446, 58668) la dott.ssa Iliana Angelini (con delega per i ricorsi n. 56524, 56596, 56823, 56915, 56916, 57045, 57046, 57175, 57444, 57447, 58097, 58129 e la dott.ssa Barbara Venturini (con delega per il ricorso n. 56443 che confermando la legittimità dell'operato dell'amministrazione hanno chiesto il rigetto dei gravami.

## DIRITTO

Preliminarmente va disposta la riunione, ex art. 274 c.p.c., dei ricorsi concernendo essi identica questione.

Ciò premesso, va osservato che la controversia che si vuole sottoporre all'esame della Corte costituzionale trae origine dall'applicazione, nel caso di specie, dell'art. 37 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 che recita: «da gennaio 2000, e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, complessivamente superiori al massimale annuo previsto dall'art. 2 comma 18 della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio

e complementare), è dovuto, nella parte eccedente, un contributo di solidarietà, nella misura del 2%». I ricorrenti, hanno sollevato questione di illegittimità costituzionale della norma in parola, per contrasto, con gli articoli 2, 36 e 38 della Costituzione.

E tale questione è rilevante, in quanto la disposizione contenuta nell'art. 37 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 incide sicuramente sulla sorte dei ricorsi *de quibus*, destinati, in presenza di essa, così formulata e limitata, al sicuro rigetto.

La stessa questione appare altresì non manifestamente infondata sotto gli indicati profili.

Appare dubbia, anzitutto, la conformità della disposizione in esame agli artt. 2 e 38 della Costituzione, in quanto, considerata la natura patrimoniale del contributo di solidarietà, esso si risolve in una imposizione in contrasto con il principio di ragionevolezza e di solidarietà equitativa (artt. 2 e 38 secondo comma Cost.).

Infatti essendo «il contributo di solidarietà una contropartita necessaria dell'esclusione delle contribuzioni a fondi di previdenza complementare dalla base imponibile per la determinazione dei contributi di previdenza e di assistenza sociale» (sent. Corte costituzionale n. 421/1995), l'omessa correlazione ad una qualsiasi controprestazione, inficia la disposizione *de quo* di illegittimità costituzionale per contrarietà agli artt. 2 e 38 Cost. sia perché la norma denunciata, utilizza l'istituto del contributo di solidarietà in luogo del prelievo fiscale, con irragionevole pregiudizio proprio di quell'esiguo numero di lavoratori che, che hanno già finanziato il sistema previdenziale sia in quanto essendo la contribuzione previdenziale a carico dello Stato si imporrebbe un irragionevole aggravio alla posizione dei ricorrenti, non solo sacrificando l'affidamento da essi riposto nella non onerosità dell'esodo pensionistico, ma anche imponendo loro una prestazione patrimoniale sostanzialmente forzata.

Inoltre la stessa disposizione sembra violare, anche, se non soprattutto, i principi di proporzionalità della pensione e di adeguatezza della stessa alle esigenze vitali dei lavoratori di cui, all'art. 36, primo comma, della Costituzione, poiché discrimina ingiustificatamente i trattamenti previdenziali obbligatori, lasciando indenni gli emolumenti di pari importo derivanti da fonti diverse.

Tanto premesso, va disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, siccome rilevante e non manifestamente infondata la posta questione di costituzionalità, mandando alla segreteria per gli adempimenti di competenza ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2, 36 e 38 della Costituzione, la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.*

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi delle attestazioni di avvenuta notifica e comunicazione, alla Corte costituzionale.*

Così disposto in Roma, in data 7 novembre 2003.

*Il giudice unico: MAIO*

## NN. da 4 a 14

*Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 27 febbraio 2004 (pervenute alla Corte costituzionale il 5 gennaio 2005) dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli sui ricorsi proposti da De Lucia Luigi contro comune di Meta ed altra (r.o. 4/2005); Ponticorvo Maria contro comune di Meta ed altra (r.o. 5/2005); Esposito Antonino contro comune di Meta ed altra (r.o. 6/2005); Sabbatino Francesco contro comune di Meta ed altra (r.o. 7/2005); Caso Luisa contro comune di Meta ed altra (r.o. 8/2005); Aiello Adriana contro comune di Meta ed altra (r.o. 9/2005); Ercolano Rita contro comune di Meta ed altra (r.o. 10/2005); Ruggiero Giuseppe contro comune di Meta ed altra (r.o. 11/2005); Miranda Alfonso contro comune di Meta ed altra (r.o. 12/2005); Iaccarino Luigi contro comune di Meta ed altra (r.o. 13/2005); Rossi Pietro Paolo contro comune di Meta ed altra (r.o. 14/2005).*

**Acque e acquedotti - Servizio idrico integrato - Quota di tariffa riferita al servizio di fognatura e di depurazione - Debenza da parte degli utenti anche se la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi - Destinazione dei relativi proventi ad un fondo vincolato per la realizzazione e gestione degli impianti - Denunciata imposizione di una sorta di tassa *sine titulo* per finalità generica ed astratta - Discriminazione in danno dei cittadini che versano il tributo senza fruire del servizio di depurazione - Contrasto con il principio di uguaglianza - Lesione del diritto alla salute.**

- Legge 5 gennaio 1994, n. 36, art. 14, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 97.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 10090/03 depositato il 18 luglio 2003 avverso silenzio rifiuto istanza rimb. scarico acque 1999 contro comune di Meta proposto dal ricorrente: De Lucia Luigi, presso CODA-CONS, viale Europa, 167 c/o CODACONS 80053 - Castellammare di Stabia (Napoli); altre parti coinvolte: A.R.I.P.S. Az. ris. idr. penisola sorrentina, via degli Aranci, 41 - 80067 Sorrento (Napoli) avverso silenzio rifiuto istanza rimb. scarico acque 2000 contro comune di Meta proposto dal ricorrente: De Lucia Luigi, presso CODA-CONS, viale Europa, 167 presso CODACONS - 80053 Castellammare di Stabia (Napoli) altre parti coinvolte: A.R.I.P.S. Az. ris. idr. penisola sorrentina, via degli Aranci, 41 - 80067 Sorrento (Napoli).

Con ricorso spedito al comune di Meta e all'A.R.I.P.S. - Azienda risorse idriche penisola sorrentina — in data 1° luglio 2003 e depositato presso la Commissione tributaria provinciale di Napoli il 18 Luglio 2003, De Lucia Luigi elettivamente domiciliato presso la CO.DA.CON.S. ONLUS, impugnava il silenzio rifiuto del comune di Meta alla restituzione dei canoni di depurazione delle acque reflue da lui versati nel periodo 1° gennaio 1999 3 ottobre 2000. Il ricorrente espone; che il comune di Meta percepisce dai cittadini un canone per lo smaltimento delle acque reflue ed ha delegato l'ARIPS alla fatturazione ed alla riscossione dello stesso; che tale canone di depurazione, di cui alla legge Merli e successive modifiche, costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato, ovvero del servizio di depurazione dell'acqua potabile che rifluisce dalle abitazioni; di aver versato a tale titolo, nel periodo 1999-2000, la somma di € 86,92. Il ricorrente, ritenendo illegittimo il pagamento del tributo a fronte di un servizio non reso, propone ricorso al giudice di Pace chiedendo la pronuncia d'illegittimità della pretesa del comune. A sostegno del proprio assunto richiamava anche una nota dell'ARIPS nella quale viene riferito che alcuni comuni, tra i quali lo stesso comune di Meta, «immettono i loro liquami nel collettore fognario comprensoriale che sversa a mare ..... (*omissis*) ..... senza alcun impianto di depurazione a terra».

Nelle more interveniva la sentenza della Corte di cassazione a Sezioni unite n. 11631/2002 che, ricostruendo il tormentato *iter* legislativo afferente la problematica della quale trattasi, concludeva affermando la necessità di considerare di natura pubblicistica l'onere incombente sui cittadini a fronte della depurazione delle acque nere; ciò fino al 3 ottobre 2000 data di entrata in vigore del d.lgs. n. 258/2000. Quest'ultimo ha infatti statuito che l'onere deve considerarsi di natura privatistica con la conseguente affermazione, dal 3 ottobre 2000 in poi, della giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie a tale esborso relative. Seguendo quindi il principio enunciato dalla Suprema Corte, il giudice di pace ha ritenuto di pronunciarsi relativamente all'obbligo di restituzione dei canoni pagati dal 3 ottobre 2000 in poi, dichiarando invece il

proprio difetto di giurisdizione per il periodo precedente. La questione veniva quindi riproposta innanzi alla Commissione tributaria provinciale di Napoli. Il comune convenuto, fonda la propria resistenza in giudizio sul disposto dell'art. 14, comma 1, legge n. 36/1994 meglio nota come legge Galli. Essa recita «la quota di tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura e di depurazione è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi. I relativi proventi affluiscono in un fondo vincolato e sono destinati esclusivamente alla realizzazione ed alla gestione delle opere e degli impianti centralizzati di depurazione». L'ente quindi afferma che l'obbligazione è inderogabile, indipendentemente dalla sussistenza o meno di un servizio corrispettivo, proprio in virtù della natura pubblicistica, come sottolineato dalla suprema Corte e scaturente peraltro dal fondamento legislativo. In fatto non contesta l'assenza di qualsivoglia impianto di depurazione anche se in verità, piuttosto audacemente, il comune nella sua difesa sostiene, sia pure fuggevolmente, che l'esistenza della condotta fognaria e di una griglia d'intercettazione costituirebbe di per sé un impianto di depurazione.

Il tenore dell'art. 14, comma 1, legge n. 36/1994 (Legge Galli), peraltro non modificato in maniera rilevante ai fini che qui interessano dall'art. 28, legge 31 luglio 2003, n. 179, appare a questo Collegio indubbiamente sospetto ai fini della legittimità costituzionale. Né appare dubitabile che tale norma sia decisiva ai fini della risoluzione della presente controversia posto che, anche alla luce della completa disamina operata dalla suprema Corte, la natura di tributo nel periodo interessato e la lettera della norma in questione non consentirebbe ai cittadini in alcun modo di sottrarsi ad esso, così come sostiene il comune di Meta. Tale considerazione evidenzia l'abnormità del dettato legislativo che impone un onere a carico dei cittadini, anche in situazioni come quella della Penisola Sorrentina, di cui fa parte il comune di Meta, nelle quali l'impianto di depurazione non esiste. Ritiene quindi questo Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, legge n. 36/1994 per contrasto con le seguenti norme costituzionali:

1) contrasto dell'art. 14, comma 1, legge n. 36/1994 (Legge Galli) con l'art. 97 Cost. Il tenore della norma consente infatti alla pubblica amministrazione d'imporre ai cittadini una sorta di tassa *sine titulo* la cui finalizzazione ad una futura esecuzione degli impianti appare generica ed astratta (tanto è vero che nel caso di specie il comune si fa scudo della norma senza nemmeno accennare all'intento di provvedere in futuro all'impianto di depurazione);

2) contrasto della citata norma con l'art. 3 Cost. che sancisce il principio di uguaglianza dei cittadini. L'applicazione dell'art. 14, legge n. 36/1994 determinerebbe una discriminazione dei cittadini che versano il tributo senza usufruire del servizio di depurazione ed inquinando loro malgrado l'ambiente, rispetto a coloro che versano il tributo e si giovano invece del servizio;

La citata norma viola il disposto dell'art. 32 Cost. che sancisce il diritto alla salute dell'individuo. La sua formulazione incoraggia il lassismo degli enti locali a spese della salute dei cittadini e delle future generazioni danneggiate dall'inquinamento che ne scaturisce.

*P. Q. M.*

*Rimette gli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento.*

*Manda alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Il Presidente:* AVITABILE

*Il relatore:* LANDOLFI

## N. 15

*Ordinanza del 1° ottobre 2004 emessa dal Tribunale di Torino nei procedimenti civili riuniti  
tra Carnevale Pietro contro Fintur S.p.A. ed altri*

**Società - Controversie in materia di diritto societario - Procedimento davanti al tribunale in composizione collegiale - Comparsa di risposta del convenuto - Obbligo di notificazione agli altri convenuti (in specie, coobbligati solidali) nel medesimo giudizio - Mancata previsione - Limitazione delle facoltà difensive dei convenuti che si trovino in posizione fra loro antitetica - Violazione del diritto pieno al contraddittorio.**

- D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5 (e successive modifiche), art. 4.
- Costituzione, artt. 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

**Società - Controversie in materia di diritto societario - Procedimento davanti al tribunale in composizione collegiale - Istanza di fissazione di udienza - Notificazione da parte di uno dei convenuti successivamente al mutamento della domanda operato dall'attore - Impossibilità per gli altri convenuti di replicare alla modifica - Limitazione delle facoltà difensive - Lesione del diritto di difesa.**

- D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5 (e successive modifiche), art. 8.
- Costituzione, artt. 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

## IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza nelle cause civili riunite nn. 282/2004 e 496/2004 R.G. promosse da: Carnevale Pietro, rappresentato e difeso da avv. M.E. Crippa, e Alberto Tealdi;

Contro Fintur S.p.A. - Delfin S.p.A. - Generoso Egidio - Cannas Settimio S.r.l. - Cannas Barbara - Giuliana - Sabrina Maria - Varvello Giancarlo - Abbati Franco.

Ritenuta l'opportunità di riservare la decisione sull'eccezione preliminare di incompetenza territoriale unitamente a quella di merito;

Ritenuta la non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.lgs. n. 5/2003 e s.m.i. in relazione agli artt. n. 24, comma 2, 111, comma 2 Cost. nella parte in cui non prevede l'obbligatorietà della notifica da parte del convenuto della comparsa di risposta anche agli altri co-convenuti i quali si trovano pertanto privati della possibilità di conoscere le difese svolte dal convenuto, di replicare ad esse e di dedurre eventuali mezzi istruttori, con conseguente lesione del diritto al pieno contraddittorio, lesione che risulta ancora più evidente allorquando i co-convenuti si trovino in posizione antitetica e confliggente tra di loro.

Ritenuta la rilevanza dell'anzidetta questione avuto riguardo al fatto che gli attuali convenuti sono stati evocati nel medesimo giudizio quali coobbligati solidali in relazione alla pretesa del creditore e che pertanto ciascuno di essi aveva il diritto di svolgere proprie difese in questo processo non soltanto nei confronti dell'attore ma anche degli altri convenuti;

Nell'ipotesi di specie, in cui l'attore (avv. Carnevale) si assume mandatario di alcuni soggetti che conviene in giudizio unitamente al suo sostanziale contraddittore (Delfin) perché siano estesi loro gli effetti della sentenza che richiede, questi ultimi — pur rivestendo il ruolo di convenuti — si trovano in posizione di effettivo conflitto non solo verso chi li ha evocati in giudizio ma anche verso una parte che con loro è stata chiamata in giudizio;

Ritenuta altresì la non manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 5/2003 e s.m.i. in relazione agli artt. 24, comma 2, 111, comma 2, Cost. nella parte in cui non viene consentito agli altri convenuti di replicare alla modifica delle domande svolte dall'attore a fronte della notifica di istanza a fissazione di udienza ad opera di altro convenuto;

Ritenuta la rilevanza della questione atteso che — a fronte dell'intervenuta modifica della domanda ad opera dell'attore Carnevale — i convenuti non hanno avuto facoltà di replica stante il tempestivo deposito, da parte di altro convenuto, dell'istanza di fissazione di udienza collegiale; con conseguente lesione del diritto di difesa, essendo gli stessi stati privati della facoltà di replicare al mutamento della domanda operato dall'attore;

Ritenuta l'irrilevanza sia della questione di illegittimità costituzionale per eccesso di delega tra quanto disposto e disciplinato dall'art. 24 d.lgs. n. 5/2003 e l'art. 12 della legge delega 3 ottobre 2001, n. 366 — delega al Governo per la riforma del diritto societario —, sia della questione di illegittimità costituzionale relativa al disposto dell'art. 24 d.lgs. n. 5/2003 con gli artt. 24, comma 2, 111 Cost., atteso che nella fattispecie in esame la domanda cautelare risulta essere stata proposta dalla soc. Delfin nei confronti del solo Carnevale e che pertanto non è ravvisabile la perpetratazione della violazione del diritto di difesa in capo agli altri convenuti, rigetta tali questioni;

Ritenuto che la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 19 d.lgs. n. 5/2003 e s.m.i. sia manifestamente infondata e non rilevante, né avendo la difesa prospettato specifici motivi al riguardo;

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame delle questioni indicate in motivazione e sospende il presente giudizio;*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e che venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Torino, nella Camera di consiglio della prima sezione civile in data 1° ottobre 2004.

*Il Presidente:* PREMOSELLI

05C0152

N. 16

*Ordinanza del 22 aprile 2004 (pervenuta alla Corte costituzionale il 12 gennaio 2005) emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Milano sui ricorsi riuniti proposti da Branca Niccolò ed altri contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Milano 1.*

**Imposte sulle successioni - Cumulo dell'imposta sull'asse globale con quella sulla singola quota per l'erede non legato da rapporto di coniugio né di parentela in linea retta con il defunto - Violazione dei principi di uguaglianza e di capacità contributiva.**

- D.Lgs. 31 ottobre 1990, n. 346, art. 7, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 4016/2003 depositato il 23 aprile 2003 avverso Avviso di liquidazione n. 2000/9949 Successione contro Agenzia entrate, Ufficio Milano 1, proposto dai ricorrenti: Branca Niccolò, via Molamezza n. 10 - 50026 San Casciano in Val di Pesa (FI), difeso da: avv. Marongiu Gianni e avv. Remo Dominici, via Roma n. 11/5 - 16100 Genova; Cavaciocchi Gloria, via Molamezza n. 10 - 50026 San

Casciano in Val di Pesa (FI), difeso da: avv. Marongiu Gianni e avv. Remo Dominici, via Roma n. 11/5 - 16100 Genova; Branca Ilaria, via Molamezza n. 10 - 50026 San Casciano in Val di Pesa (FI), difeso da: avv. Marongiu Gianni e avv. Remo Dominici, via Roma n. 11/5 - 16100 Genova; sul ricorso n. 4017/2003 depositato il 23 aprile 2003 avverso Avviso di liquidazione n. 2000/10357 Successione, contro Agenzia delle entrate, Ufficio Milano 1, proposto dai ricorrenti: Branca Niccolò, via Molamezza n. 10 - 50026 San Casciano in Val di Pesa (FI), difeso da: avv. Marongiu Gianni e avv. Remo Dominici, via Roma n. 11/5 - 16100 Genova; Cavaciocchi Gloria, via Molamezza 10 - 50026 San Casciano in Val di Pesa (FI), difeso da: avv. Marongiu Gianni e avv. Remo Dominici, via Roma n. 11/5 - 16100 Genova; Branca Ilaria, via Molamezza n. 10 - 50026 San Casciano in Val di Pesa (FI), difeso da: avv. Marongiu Gianni e avv. Remo Dominici, via Roma n. 11/5 - 16100 Genova.

Registro n. 4016-4017/03 riuniti.

### *Svolgimento del processo*

Ricorsi e contestuali istanze di sospensione cautelare riuniti presentati da Niccolò Branca, Cavaciocchi Gloria e Ilaria Branca il 23 aprile 2003 avverso avvisi di liquidazione emessi dall'Agenzia delle entrate di Milano 1 di cui alla denuncia di successione vol. 2000, n. 9949 (rgr. 4016) per complessivi € 5.414.873,15 e vol. 2000 n. 10357 rgr. 4017) per € 1.957.541,63 afferenti l'imposta principale relativa alla dichiarazione di successione indicante attività per L. 40.059.672.000 in morte di Branca Pierluigi deceduto il 30 novembre 1999 e registrata all'Ufficio del Registro Successioni di Milano il 12 ottobre 2000 al n. 9949 e il 23 ottobre 2000 al n. 10357.

Nei ricorsi le parti ricorrenti assumevano l'illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 346/1990, art. 7 commi 1 e 2 che prevedeva l'applicabilità dell'imposta sul valore globale dell'asse ereditario con riferimento ai criteri fiscali adottati secondo le normative modificate negli ultimi anni sino alla recente abolizione totale dell'imposta.

Sulla base delle considerazioni esposte in merito chiedevano l'annullamento degli atti impugnati e contestuale sussistenza del requisito del *fumus boni iuris* necessario per la concessione della sospensione del provvedimento esecutivo.

Per quanto attiene il *periculum in mora* rilevavano la presenza di un pregiudizio grave e irreparabile dovuto alla corresponsione di € 5.414.873,15 più € 1.957.541,63 complessivamente per i due avvisi atteso che già avevano provveduto a corrispondere nel maggio 2001 la somma di L. 22 miliardi a seguito del decesso del fratello Carlo Ranieri Branca, come previsto dall'art. 47, legge n. 546/1992.

Chiedevano altresì, in relazione agli artt. 3 e 53 della Costituzione, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la delibazione della questione di legittimità costituzionale con statuizione in ordine alle spese di lite.

L'Agenzia delle entrate di Milano 1 si costituiva in giudizio contestando integralmente quanto sostenuto dalle parti ricorrenti.

L'Agenzia sosteneva l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata nei ricorsi sottolineando che analoghe eccezioni erano state respinte dalla Corte o ritenute manifestamente infondate citando sentenze e ordinanze in proposito.

Nel merito l'Agenzia non aveva riconosciuto le passività indicate ai nn. 25-27-28-29-30-31-32-34-35-36-38 nella dichiarazione di successione in quanto i documenti prodotti non erano sufficienti a comprovare tale deducibilità *ex art.* 20 e seguenti d.lgs. n. 346/1990.

Chiedeva infine la reiezione dei ricorsi con condanna al pagamento delle spese di giudizio.

La commissione deliberava in camera di consiglio in data 13 novembre 2003.

*Motivazione della sentenza*

La vertenza in trattazione riguarda sia questioni di fatto che di diritto di incostituzionalità della previsione di legge), assorbenti nel caso di specie le questioni di fatto (non ammissione di talune passività).

Quanto alla questione di eccepita incostituzionalità dell'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 346/1990 per violazione degli artt. 3 e 53 della Corte costituzionale, la Commissione rileva quanto segue:

L'evoluzione storica-fiscale dell'imposta di successione è venuta a conclusione con la legge n. 342 del 21 novembre 2000.

Il caso in trattazione riguarda una successione apertasi precedentemente in vigore del d.lgs. n. 346 del 31 ottobre 1990.

L'aspetto normativo che deve interessare il Collegio giudicante è quello di verificare se il combinato disposto dell'art. 7, primo e secondo comma del d.lgs. n. 346/1996 è conforme o meno al concetto di rilevanza costituzionale afferente la capacità contributiva sancita dagli artt. 3 e 53 della Costituzione italiana.

Sino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 346/1990 non vi è dubbio che la volontà del legislatore fosse quella di tassare il trasferimento di ricchezza dal defunto agli eredi/legatari/beneficiari per il solo fatto che si era verificata la devoluzione del patrimonio del *de cuius* e con riferimento a tale fatto, indipendentemente quanto a presupposto impositivo, dai soggetti destinatari del patrimonio stesso; tant'è che l'obbligazione per il debito tributario sull'asse ereditario risultava allocata in capo al chiamato all'eredità del *de cuius* senza distinzione in merito al presupposto impositivo in capo ai beneficiari.

L'imposta quindi aveva una connotazione specificatamente patrimoniale riferita essenzialmente all'origine del patrimonio trasferito (*de cuius*) ed era determinata nel *quantum* dovuto — per la tassazione dell'asse globale — indipendentemente dalla destinazione agli eredi/legatari/beneficiari.

In un tale contesto il problema della capacità contributiva veniva parzialmente meno in quanto tale capacità era legata all'esistenza del patrimonio originante e non dalla situazione soggettiva dei riceventi.

Successivamente con il d.lgs. n. 345/1990 sono state introdotte rilevanti modificazioni da ritenersi essenziali sotto il profilo della legittimità in quanto eredi/legatari/beneficiarie, quali soggetti passivi del tributo, vengono ad assumere una posizione patrimoniale soggettiva dominante e autonoma in rapporto al patrimonio ricevuto sia *in toto* o *pro quota*, in forza dell'eredità.

Tale cambiamento non è puramente formale o strumentale (diverso criterio di determinazione dell'imposta) ma impone una rivisitazione delle conseguenze di tale diversa impostazione che va ben oltre la semplice applicazione operativa del decreto ai fini della determinazione e riscossione dell'imposta.

Con il d.lgs. n. 346/1990 il chiamato all'eredità diventa soggetto passivo a seguito di accettazione e cioè a seguito di un suo comportamento attivo ed è in funzione di tale suo comportamento e della sua specifica posizione soggettiva che viene a determinarsi il conseguente debito d'imposta. Ne discende che il concetto di capacità contributiva si sposta dall'entità globale dei beni trasferiti (antecedentemente nessuna rilevanza del soggetto destinatario) alla capacità contributiva specifica del ricevente in rapporto all'entità dei beni trasferiti, per quanto poi ripartito tra i beneficiari, tenuto quest'ultimo al pagamento dell'imposta se ed in quanto riceva tali beni e non solo perché chiamato all'eredità.

In tale configurazione giuridica trova legittimità la valutazione spettante al Collegio se l'applicazione prevista di tale principio leda o meno gli artt. 3 e 53 della Costituzione italiana.

Pare a questa commissione che la previsione normativa di un diverso carico fiscale complessivo a fronte degli stessi beni trasferiti, dipendente dal fatto che di tali beni ne beneficiario uno o più soggetti e così comportando per i medesimi un carico fiscale diverso a causa della progressività delle aliquote pur in costanza del medesimo arricchimento indiretto di ciascuno — cioè un carico fiscale differente e maggiore pur in costanza di identità di valore di beni ricevuti — sia un fatto irrazionale e in contrasto con il principio costituzionale della capacità con-

tributiva, privo di una motivazione logica convincente allorché si passi, come dispone il d.lgs. n. 346/1990, dal concetto di tassazione sul patrimonio del *de cuius* in capo al chiamato all'eredità, al concetto di tassazione del patrimonio del *de cuius* in capo a ciascun beneficiario attivo dell'eredità. Tale impostazione giuridica richiede necessariamente l'ulteriore collegamento del soggetto beneficiario con il valore dei beni del medesimo ricevuti, pena la violazione del principio di eguaglianza e di capacità contributiva.

Poiché tale passaggio logico è invece negato dalla normativa in esame — art. 7, commi 1 e 2, d.lgs. n. 346/1990, la questione posta all'attenzione di questa commissione pare non manifestamente infondata.

Devesi pertanto disporre la sospensione del presente giudizio con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, in attesa della Sua pronuncia.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 346/1990 in relazione agli artt. 3 e 53 della Costituzione italiana; sospende il giudizio in corso e la riscossione coattiva dell'imposta; ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale disponendo che la presente ordinanza sia comunicata a cura della segreteria, oltre che alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri dandone comunicazione al Presidente della Camera dei deputati e del Senato.*

Milano, addì 11 marzo 2004.

*Il Presidente:* ORTOLANI

*Il relatore:* LONGARETTI

05C0153

---

## RETTIFICHE

---

AVVERTENZA. — L'**avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. L'**errata-corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento sulla *Gazzetta Ufficiale*.

---

### **Comunicato relativo alla sentenza della Corte costituzionale 12-26 gennaio 2004, n. 31**

(Sentenza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1<sup>a</sup> serie speciale n. 5 del 2 febbraio 2005)

L'anno di emanazione e di deposito della sentenza n. 31, indicato erroneamente come 2004, deve intendersi correttamente pubblicato come 2005; pertanto, sia nel sommario alla pagina 1, sia alla pagina 29 della sopraindicata *Gazzetta Ufficiale*, dove è scritto: «N. 31 Sentenza 12-26 gennaio 2004», leggasi: «N. 31 Sentenza 12-26 gennaio 2005».

05C0178

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

# ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

| cap   | località                   | libreria                                   | indirizzo                         | pref. | tel.     | fax      |
|-------|----------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------|-------|----------|----------|
| 95024 | <b>ACIREALE (CT)</b>       | CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI  | Via Caronda, 8-10                 | 095   | 7647982  | 7647982  |
| 00041 | <b>ALBANO LAZIALE (RM)</b> | LIBRERIA CARACUZZO                         | Corso Matteotti, 201              | 06    | 9320073  | 93260286 |
| 60121 | <b>ANCONA</b>              | LIBRERIA FOGOLA                            | Piazza Cavour, 4-5-6              | 071   | 2074606  | 2060205  |
| 04011 | <b>APRILIA (LT)</b>        | CARTOLERIA SNIDARO                         | Via G. Verdi, 7                   | 06    | 9258038  | 9258038  |
| 83100 | <b>AVELLINO</b>            | LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI                   | Via Matteotti, 30/32              | 0825  | 30597    | 248957   |
| 81031 | <b>AVERSA (CE)</b>         | LIBRERIA CLA.ROS                           | Via L. Da Vinci, 18               | 081   | 8902431  | 8902431  |
| 70124 | <b>BARI</b>                | CARTOLIBRERIA QUINTILIANO                  | Via Arcidiacono Giovanni, 9       | 080   | 5042665  | 5610818  |
| 70121 | <b>BARI</b>                | LIBRERIA UNIVERSITÀ E PROFESSIONI          | Via Crisanzio, 16                 | 080   | 5212142  | 5243613  |
| 13900 | <b>BIELLA</b>              | LIBRERIA GIOVANNACCI                       | Via Italia, 14                    | 015   | 2522313  | 34983    |
| 40132 | <b>BOLOGNA</b>             | LIBRERIA GIURIDICA EDINFORM                | Via Ercole Nani, 2/A              | 051   | 4218740  | 4210565  |
| 40124 | <b>BOLOGNA</b>             | LIBRERIA GIURIDICA - LE NOVITÀ DEL DIRITTO | Via delle Tovaglie, 35/A          | 051   | 3399048  | 3394340  |
| 20091 | <b>BRESSO (MI)</b>         | CARTOLIBRERIA CORRIDONI                    | Via Corridoni, 11                 | 02    | 66501325 | 66501325 |
| 21052 | <b>BUSTO ARSIZIO (VA)</b>  | CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO             | Via Milano, 4                     | 0331  | 626752   | 626752   |
| 91022 | <b>CASTELVETRANO (TP)</b>  | CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA              | Via Q. Sella, 106/108             | 0924  | 45714    | 45714    |
| 95128 | <b>CATANIA</b>             | CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI  | Via F. Riso, 56/60                | 095   | 430590   | 508529   |
| 88100 | <b>CATANZARO</b>           | LIBRERIA NISTICÒ                           | Via A. Daniele, 27                | 0961  | 725811   | 725811   |
| 66100 | <b>CHIETI</b>              | LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI                   | Via Asinio Herio, 21              | 0871  | 330261   | 322070   |
| 22100 | <b>COMO</b>                | LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI - DECA       | Via Mentana, 15                   | 031   | 262324   | 262324   |
| 87100 | <b>COSENZA</b>             | LIBRERIA DOMUS                             | Via Monte Santo, 70/A             | 0984  | 23110    | 23110    |
| 50129 | <b>FIRENZE</b>             | LIBRERIA PIROLA già ETRURIA                | Via Cavour 44-46/R                | 055   | 2396320  | 288909   |
| 71100 | <b>FOGGIA</b>              | LIBRERIA PATIERNO                          | Via Dante, 21                     | 0881  | 722064   | 722064   |
| 06034 | <b>FOLIGNO (PG)</b>        | LIBRERIA LUNA                              | Via Gramsci, 41                   | 0742  | 344968   | 344968   |
| 03100 | <b>FROSINONE</b>           | L'EDICOLA                                  | Via Tiburtina, 224                | 0775  | 270161   | 270161   |
| 16121 | <b>GENOVA</b>              | LIBRERIA GIURIDICA                         | Galleria E. Martino, 9            | 010   | 565178   | 5705693  |
| 95014 | <b>GIARRE (CT)</b>         | LIBRERIA LA SEÑORITA                       | Via Trieste angolo Corso Europa   | 095   | 7799877  | 7799877  |
| 73100 | <b>LECCE</b>               | LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO                 | Via Palmieri, 30                  | 0832  | 241131   | 303057   |
| 74015 | <b>MARTINA FRANCA (TA)</b> | TUTTOUFFICIO                               | Via C. Battisti, 14/20            | 080   | 4839784  | 4839785  |
| 98122 | <b>MESSINA</b>             | LIBRERIA PIROLA MESSINA                    | Corso Cavour, 55                  | 090   | 710487   | 662174   |
| 20100 | <b>MILANO</b>              | LIBRERIA CONCESSIONARIA I.P.Z.S.           | Galleria Vitt. Emanuele II, 11/15 | 02    | 865236   | 863684   |
| 20121 | <b>MILANO</b>              | FOROBONAPARTE                              | Foro Buonaparte, 53               | 02    | 8635971  | 874420   |
| 70056 | <b>MOLFETTA (BA)</b>       | LIBRERIA IL GHIGNO                         | Via Campanella, 24                | 080   | 3971365  | 3971365  |

**Segue: LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

| cap   | località                      | libreria                                      | indirizzo                   | pref. | tel.     | fax      |
|-------|-------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------|-------|----------|----------|
| 80139 | <b>NAPOLI</b>                 | LIBRERIA MAJOLO PAOLO                         | Via C. Muzy, 7              | 081   | 282543   | 269898   |
| 80134 | <b>NAPOLI</b>                 | LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO                   | Via Tommaso Caravita, 30    | 081   | 5800765  | 5521954  |
| 84014 | <b>NOCERA INF. (SA)</b>       | LIBRERIA LEGISLATIVA CRISCUOLO                | Via Fava, 51                | 081   | 5177752  | 5152270  |
| 28100 | <b>NOVARA</b>                 | EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA                 | Via Costa, 32/34            | 0321  | 626764   | 626764   |
| 35122 | <b>PADOVA</b>                 | LIBRERIA DIEGO VALERI                         | Via dell'Arco, 9            | 049   | 8760011  | 659723   |
| 90138 | <b>PALERMO</b>                | LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE                     | P.za V.E. Orlando, 44/45    | 091   | 6118225  | 552172   |
| 90138 | <b>PALERMO</b>                | LIBRERIA S.F. FLACCOVIO                       | Piazza E. Orlando, 15/19    | 091   | 334323   | 6112750  |
| 90128 | <b>PALERMO</b>                | LIBRERIA S.F. FLACCOVIO                       | Via Ruggero Settimo, 37     | 091   | 589442   | 331992   |
| 90145 | <b>PALERMO</b>                | LIBRERIA COMMISSIONARIA G. CICALA INGUAGGIATO | Via Galileo Galilei, 9      | 091   | 6828169  | 6822577  |
| 90133 | <b>PALERMO</b>                | LIBRERIA FORENSE                              | Via Maqueda, 185            | 091   | 6168475  | 6177342  |
| 43100 | <b>PARMA</b>                  | LIBRERIA MAIOLI                               | Via Farini, 34/D            | 0521  | 286226   | 284922   |
| 29100 | <b>PIACENZA</b>               | NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO                    | Via Quattro Novembre, 160   | 0523  | 452342   | 461203   |
| 59100 | <b>PRATO</b>                  | LIBRERIA CARTOLERIA GORI                      | Via Ricasoli, 26            | 0574  | 22061    | 610353   |
| 00192 | <b>ROMA</b>                   | LIBRERIA DE MIRANDA                           | Viale G. Cesare, 51/E/F/G   | 06    | 3213303  | 3216695  |
| 00195 | <b>ROMA</b>                   | COMMISSIONARIA CIAMPI                         | Viale Carso, 55-57          | 06    | 37514396 | 37353442 |
| 00161 | <b>ROMA</b>                   | L'UNIVERSITARIA                               | Viale Ippocrate, 99         | 06    | 4441229  | 4450613  |
| 00187 | <b>ROMA</b>                   | LIBRERIA GODEL                                | Via Poli, 46                | 06    | 6798716  | 6790331  |
| 00187 | <b>ROMA</b>                   | STAMPERIA REALE DI ROMA                       | Via Due Macelli, 12         | 06    | 6793268  | 69940034 |
| 45100 | <b>ROVIGO</b>                 | CARTOLIBRERIA PAVANELLO                       | Piazza Vittorio Emanuele, 2 | 0425  | 24056    | 24056    |
| 63039 | <b>SAN BENEDETTO D/T (AP)</b> | LIBRERIA LA BIBLIOFILA                        | Via Ugo Bassi, 38           | 0735  | 587513   | 576134   |
| 07100 | <b>SASSARI</b>                | MESSAGGERIE SARDE LIBRI & COSE                | Piazza Castello, 11         | 079   | 230028   | 238183   |
| 96100 | <b>SIRACUSA</b>               | LA LIBRERIA                                   | Piazza Euripide, 22         | 0931  | 22706    | 22706    |
| 10122 | <b>TORINO</b>                 | LIBRERIA GIURIDICA                            | Via S. Agostino, 8          | 011   | 4367076  | 4367076  |
| 21100 | <b>VARESE</b>                 | LIBRERIA PIROLA                               | Via Albuzzi, 8              | 0332  | 231386   | 830762   |
| 37122 | <b>VERONA</b>                 | LIBRERIA L.E.G.I.S.                           | Via Pallone 20/c            | 045   | 594687   | 8048718  |
| 36100 | <b>VICENZA</b>                | LIBRERIA GALLA 1880                           | Viale Roma, 14              | 0444  | 225225   | 225238   |

### MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni ufficiali sono in vendita al pubblico:**

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA: piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le Librerie concessionarie indicate.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Gestione Gazzetta Ufficiale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. **16716029**.

Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

**Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA**

Gazzetta Ufficiale Abbonamenti  
☎ 800-864035 - Fax 06-85082520

Vendite  
☎ 800-864035 - Fax 06-85084117

Ufficio inserzioni  
☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde  
☎ 800-864035

# GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2005 (salvo conguaglio) (\*)**  
Ministero dell'Economia e delle Finanze - Decreto 24 dicembre 2003 (G.U. n. 36 del 13 febbraio 2004)

## GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

|                |                                                                                                                                                                                                                                             | CANONE DI ABBONAMENTO |          |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------|
| <b>Tipo A</b>  | Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:<br>(di cui spese di spedizione € 219,04)<br>(di cui spese di spedizione € 109,52)                                                                      | - annuale             | € 400,00 |
|                |                                                                                                                                                                                                                                             | - semestrale          | € 220,00 |
| <b>Tipo A1</b> | Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi:<br>(di cui spese di spedizione € 108,57)<br>(di cui spese di spedizione € 54,28)                                 | - annuale             | € 285,00 |
|                |                                                                                                                                                                                                                                             | - semestrale          | € 155,00 |
| <b>Tipo B</b>  | Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:<br>(di cui spese di spedizione € 19,29)<br>(di cui spese di spedizione € 9,64)                                             | - annuale             | € 68,00  |
|                |                                                                                                                                                                                                                                             | - semestrale          | € 43,00  |
| <b>Tipo C</b>  | Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE:<br>(di cui spese di spedizione € 41,27)<br>(di cui spese di spedizione € 20,63)                                                                                 | - annuale             | € 168,00 |
|                |                                                                                                                                                                                                                                             | - semestrale          | € 91,00  |
| <b>Tipo D</b>  | Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:<br>(di cui spese di spedizione € 15,31)<br>(di cui spese di spedizione € 7,65)                                                                           | - annuale             | € 65,00  |
|                |                                                                                                                                                                                                                                             | - semestrale          | € 40,00  |
| <b>Tipo E</b>  | Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:<br>(di cui spese di spedizione € 50,02)<br>(di cui spese di spedizione € 25,01)                            | - annuale             | € 167,00 |
|                |                                                                                                                                                                                                                                             | - semestrale          | € 90,00  |
| <b>Tipo F</b>  | Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:<br>(di cui spese di spedizione € 344,93)<br>(di cui spese di spedizione € 172,46)                        | - annuale             | € 780,00 |
|                |                                                                                                                                                                                                                                             | - semestrale          | € 412,00 |
| <b>Tipo F1</b> | Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali:<br>(di cui spese di spedizione € 234,45)<br>(di cui spese di spedizione € 117,22) | - annuale             | € 652,00 |
|                |                                                                                                                                                                                                                                             | - semestrale          | € 342,00 |

**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 2005.

## BOLLETTINO DELLE ESTRAZIONI

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € 88,00

## CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € 56,00

## PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

|                                                                  |        |
|------------------------------------------------------------------|--------|
| Prezzi di vendita: serie generale                                | € 1,00 |
| serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione     | € 1,00 |
| fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico                 | € 1,50 |
| supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione | € 1,00 |
| fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione       | € 1,00 |
| fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico             | € 6,00 |

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

## GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II (inserzioni)

|                                                                                             |          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Abbonamento annuo (di cui spese di spedizione € 120,00)                                     | € 320,00 |
| Abbonamento semestrale (di cui spese di spedizione € 60,00)                                 | € 185,00 |
| Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) | € 1,00   |

I.V.A. 20% inclusa

## RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

|                                                  |          |
|--------------------------------------------------|----------|
| Abbonamento annuo                                | € 190,00 |
| Abbonamento annuo per regioni, province e comuni | € 180,00 |
| Volume separato (oltre le spese di spedizione)   | € 18,00  |

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 5 0 2 0 9 \*

€ 9,00