

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA  
Presidenza della Giunta regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE  
Roma, 4 – 5 novembre 2003

**Ricorsi alla Corte Costituzionale  
Relativi alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome**

periodo settembre – novembre 2003

A cura di: Gemma Pastore  
Anna d'Ambrosio

Servizio per la progettazione e la consulenza legislativa



## Ricorsi alla Corte Costituzionale – Regioni a Statuto speciale e Province autonome

periodo settembre – novembre 2003

| <b>N.</b> | <b>Tipo di giudizio</b>    | <b>Ricorrente</b> | <b>Controparte</b> | <b>Materia</b>                  | <b>Motivi</b>  | <b>GU</b> |
|-----------|----------------------------|-------------------|--------------------|---------------------------------|--|-----------|
| 63        | Legittimità costituzionale | Stato             | Sicilia            | Bilancio e contabilità pubblica | Violazione Artt. 81 e 97 Cost  | 41        |
| 67        | Legittimità costituzionale | Stato             | Sardegna           | Ambiente                        | Violazione art. 117, commi 1, 2, lett. s) e 3; art. 10 l. cost. 3/2001; artt. 3 e 4 St.; artt. 1, 21, 32, 96, 102, 104 e 120-quater d.lgs. 230/1995; art. 23 Trattato CEE                                  | 43        |
| 73        | Legittimità costituzionale | V.Aosta           | Stato              | Bilancio e contabilità pubblica | Violazione artt. 3, 5, 114, 117, commi 3e4, 118 e 119 Cost.; art. 10 l. cost. 3/2001; artt. 2 e 4 St.  | 46        |
| 74        | Legittimità costituzionale | Bolzano           | Stato              | Circolazione stradale           | Violazione art. 117 Cost., commi 2, lett. h), 3 e 4, art. 10 l. cost. 3/2001; artt. 8 (nn. 17 e 18), 9 (n. 1), 16 e 107 St.; art. 19, comma 2 DPR 381/1974; art. 4 d.lgs. 266/1992; art. 2 d.lgs. 143/1994 | 47        |
| 919       | Legittimità costituzionale | TAR Sardegna      | Sardegna           | Caccia                          | Violazione artt. 3 e 120 Cost.   | 46        |
|           | Legittimità costituzionale | FVG               | Stato              | Urbanistica–finanza pubblica    | Violazione Artt. 9, 97, 117 e 118 Cost.; artt. 4 e 8 St.   |           |

## **CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE**

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 63** del 14 agosto 2003  
(GU 41/2003)

**Materia:** Bilancio e contabilità pubblica

**Limiti violati:** Artt. 81 e 97 Cost.

**Ricorrente/i:** Commissario dello Stato per la Regione siciliana

**Oggetto del ricorso:** Artt. 1, 9 e 13 Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 luglio 2003 (disegno di legge n. 634/A)

### **Annotazioni:**

L'art. 1 in epigrafe sostanzialmente consente l'utilizzo nell'esercizio in corso di somme (2-583 migliaia di euro) già impegnate regolarmente nell'anno precedente. E', pertanto, evidente ed incontestabile la violazione del principio costituzionale dell'annualità del bilancio, e delle spese dallo stesso autorizzate, posto, tra l'altro a garanzia del corretto e trasparente utilizzo delle risorse pubbliche.

La disposizione censurata, inoltre, nell'infrangere un principio generale dell'ordinamento contabile innegabilmente ingenera refluenze negative sul buon andamento della pubblica amministrazione ponendosi così in contrasto anche con il dettato dell'art. 97 Cost.

L'art. 9 si pone in contrasto con gli articoli 9 e 97 Cost.

In buona sostanza con la suddetta norma si consente ad libitum del soggetto richiedente la possibilità di variare la destinazione d'uso degli immobili ovunque realizzati, anche in verde agricolo, con indici di edificabilità diversi a secondo della tipologia originariamente autorizzata.

Ne consegue la possibilità di sanare, peraltro senza alcun onere, costruzioni edificate in difformità alla vigente normativa urbanistica evitando di incorrere nelle previste sanzioni penali di cui al combinato disposto degli articoli 7, 8 e 20 della legge n. 47/1985 lettere a) e b).

La disposizione de qua invero, a giudizio del Commissario ricorrente, rappresenta una indebita interferenza in materia penale, ritenuta più volte illegittima dalla Corte costituzionale (ex plurimis sentenza n. 179/1986) atteso che consente tout court il mutamento della destinazione d'uso, anche nell'ipotesi in cui implichi la variazione degli standards urbanistici di cui al d.m. 2 aprile 1968, fattispecie questa sanzionata penalmente dal cennato art. 8 legge n. 47/1985.

La norma censurata inoltre, consentendo a regime la possibilità di variare senza alcun limite e prescrizione, la destinazione d'uso degli immobili mina alle fondamenta l'ordinata pianificazione e gestione del territorio che costituisce il diritto - dovere di ogni comunità locale per tutelare l'ambiente in cui vive ed opera.

Dalla previsione in questione verrebbero infatti vanificate le scelte operate dall'amministrazione locale di destinare determinate aree del proprio territorio ad uso abitativo ed altre alle attività industriali ed artigianali, peraltro dotandole delle necessarie opere di urbanizzazione ed infrastrutture, e trasformate le aree rurali, peraltro già pesantemente interessate in Sicilia dal fenomeno dell'edilizia abusiva, in indifferenziate aree residenziali con l'inevitabile devastante refluenza sull'ambiente, che l'art. 9 della Costituzione impone di salvaguardare.

L'articolo 13, infine, configura, secondo il ricorrente, palese violazione degli articoli 3, 97 e 81 Cost.

La norma censurata esclude, senza alcuna plausibile motivazione, il personale dell'IRCAC e della CRIAS dalla disciplina generale introdotta dalla l.r. n. 6/1997, art. 31, secondo cui il trattamento giuridico-economico dei dipendenti di tutti gli enti, aziende ed istituti sottoposti a vigilanza e tutela dell'Amministrazione regionale e le cui spese di funzionamento sono a carico del bilancio regionale non può essere superiore a quello stabilito per i dipendenti regionali, secondo tabelle di equiparazione appositamente adottate.

Tale previsione introdotta nel più ampio contesto di razionalizzazione e contenimento della spesa regionale di cui alla cennata l.r. n. 6/1997, è stata inoltre dall'art. 55 l.r. n. 10/1999 espressamente dichiarata applicabile, a decorrere dal 31 dicembre 1998, al personale dell'IRCAC e della CRIAS anche al fine di procedere al risanamento economico dei predetti enti.

La deroga introdotta al principio generale di omogeneità del trattamento economico e giuridico del personale di tutti gli enti comunque soggetti a tutela e vigilanza della Regione, per l'assenza di una qualsivoglia peculiarità e specificità delle posizioni dei dipendenti dell'IRCAC e della CRIAS rispetto a quella della generalità dei dipendenti regionali, peraltro non rinvenibile o richiamata neanche durante il dibattito parlamentare, configura una indebita disparità di trattamento vietata dall'art. 3 Cost.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 67** dell'11 settembre 2003 (GU 43/2003)

**Materia:** Ambiente

**Limiti violati:** Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. s), e terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3 e 4; decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230, artt. 1, 21, 32, 96, 102, 104 e 120-quater; Trattato CEE, art. 23

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Artt. 1, 2 e 3 della legge regionale 3 luglio 2003, n. 8 (Dichiarazione della Sardegna territorio denuclearizzato)

### **Annotazioni:**

Nell'art. 1.1, parte finale, della legge impugnata il territorio regionale della Sardegna viene dichiarato denuclearizzato e «precluso al transito ed alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale».

Questa dichiarazione è fondata sulla base «delle competenze esclusive in materia di urbanistica ed ambiente attribuite dall'art. 3, lettera f), dello Statuto speciale».

Il ricorrente tuttavia osserva che tale lettera f), assegna alla Regione la potestà legislativa in materia di «edilizia ed urbanistica» e non fa alcun accenno all'ambiente.

La Corte costituzionale, proprio nel decidere sulla legittimità costituzionale di una legge della Sardegna (sent. n. 536/2002), ha chiarito che l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali.

La tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una «materia», essendo invece l'ambiente da considerarsi come un «valore» costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sent. n. 407/2002). E, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 Cost.

Già prima della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sent. n. 356/1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sent. n. 67/1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 Cost., trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

A fronte del riconoscimento dell'ambiente quale potestà legislativa esclusiva dello Stato la norma impugnata va dichiarata illegittima costituzionalmente perché le competenze esclusive della regione in materia di urbanistica ed ambiente non possono costituire la base costituzionale.

Nell'art. 1.1 sono anche richiamati, ma in via subordinata, salute pubblica, protezione civile e governo del territorio.

L'unica materia per la quale potrebbe essere configurabile la competenza regionale, nella forma della legislazione concorrente, è la tutela della salute (art. 10 della legge costituzionale n. 3 /2001 in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost.).

Ma anche in proposito la Corte ha chiarito che «la previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte della materia) riservata allo Stato senza osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali».

Anche sotto il profilo della tutela della salute la legge risulta, pertanto, illegittima costituzionalmente sotto un duplice profilo: per aver interferito in materia di ambiente, attribuito alla legislazione esclusiva dello Stato; per non essersi attenuta ai principi fondamentali che, come la Corte ha confermato, in mancanza di una formulazione espressa vanno desunti dalla legislazione preesistente, principi fondamentali secondo i quali restrizioni generalizzate alle attività economiche, non legate a situazioni particolari di ambiente o di

operatore, vanno fondati su dati scientifici attendibili e non su valutazioni genericamente prudenziali, non motivate sperimentalmente.

La legge impugnata viola anche l'art. 117, primo comma, Cost.

La materia è disciplinata dal d.lgs. 17 marzo 1995, n. 230, «Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 92/3/Euratom e 96/29/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti».

Nell'art. 1.1 impugnato, che delimita il «Campo di applicazione», le disposizioni del decreto legislativo sono dichiarate applicabili alla «produzione, trattamento, manipolazione detenzione, deposito, trasporto, importazione, esportazione, impiego, commercio, cessazione della detenzione, raccolta e smaltimento di materie radioattive».

Al contrario il D.lgs. 230/1995, in attuazione delle direttive comunitarie, ha posto la disciplina completa della materia rivolta a realizzare, in forma coordinata e compatibile, gli interessi del mercato e la tutela dell'ambiente e della salute.

La legge regionale impugnata, precludendo in via generale il transito e la presenza nella regione di materiale nucleare, ha violato, prima delle norme richiamate, il d.lgs. nel suo complesso, in quanto fonte della disciplina integrale della materia.

Come noto, i rifiuti, di qualsiasi natura, costituiscono merce, ai sensi dell'art. 23 del Trattato CE, e per essi vige il principio di libera circolazione che comporta il divieto di qualsiasi restrizione quantitativa (art. 28).

Precludendo la circolazione nel suo territorio la Regione Sardegna ha violato non solo l'art. 23 CE, ma anche l'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. perché ha interferito nel mercato di materiali nucleari, anche essi soggetti alla disciplina della concorrenza, nel rispetto della normativa richiamata.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 73** del 18 ottobre 2003 (GU 46/2003)

**Materia:** Bilancio e contabilità pubblica

**Limiti violati:** Artt. 3, 5, 114, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Cost.; art. 10 l. cost. n. 3/2001; artt. 2 e 4 Statuto speciale

**Ricorrente/i:** Regione autonoma Valle d'Aosta

**Oggetto del ricorso:** Legge 1° agosto 2003, n. 212 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 143, recante disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione tributi, di Fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.a.», nella parte in cui apporta modificazioni all'art. 24 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003)

### **Annotazioni:**

In via preliminare, nel ricorso si rileva che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), dello Statuto la ricorrente Regione è titolare di competenza esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione». In tale materia, ai sensi dell'art. 4, la Regione esercita anche le funzioni amministrative.

Si evidenzia quindi che la legge impugnata, disciplinando l'acquisto di beni e servizi da parte degli uffici dell'amministrazione regionale per il loro funzionamento (e regolando la responsabilità dei pubblici dipendenti che sottoscrivono i relativi contratti) incide appunto nella materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione». Essa, pertanto, si appalesa radicalmente illegittima, per violazione dello Statuto di autonomia, per invasione di una materia di competenza esclusiva della ricorrente.

Viene, inoltre sottolineato l'atteggiamento generale del legislatore statale, che emerge, così come dalla legge finanziaria 2003, anche dalla legge n. 212/2003 impugnata: la tendenza del legislatore statale è evidentemente quella di continuare a legiferare come se la riforma costituzionale dell'ottobre 2001 non avesse lasciato tracce. Da un lato, si assiste a continue incursioni della legge statale in materie di

esclusiva competenza regionale e, dall'altro, si incontrano norme di analitico dettaglio anche nei settori di legislazione concorrente.

Se, infatti, fino alla riforma costituzionale del 2001 la legge statale era fonte a competenza generale - sia pure subordinata alla Costituzione - ora essa deve fondare la propria competenza non su una presunzione generale in proprio favore, bensì su uno dei «titoli» costituiti, da un lato, dall'art. 117, comma 2 (materie di esclusiva competenza dello Stato) e comma 3 (materie di competenza legislativa concorrente), e, dall'altro, dalle altre disposizioni costituzionali dalle quali sia desumibile una riserva o una preferenza a favore della legge statale.

Spetta invece alle regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 4, «la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata legislazione dello Stato», fermo restando quanto stabilito per le regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti, che riconoscono al legislatore regionale la potestà esclusiva in alcuni specifici settori (cfr. art. 2, l. cost. n. 4/1948).

Peraltro, anche nei settori di competenza concorrente, il legislatore statale deve comunque limitarsi a fissare larghe direttive di principio e non può, viceversa, spingersi a legiferare in maniera completa e dettagliata, dovendo lasciare alle Regioni ambiti di manovra compatibili con la natura regolativa - e non meramente attuativa - della loro competenza.

Ciò vale anche per le regioni a statuto speciale, per le quali l'art. 10, l. cost. n. 3/2001, precisa che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Sulla base di tali considerazioni non può che concludersi, a giudizio della Regione ricorrente, per l'inammissibilità di un intervento legislativo statale che consista nell'enunciazione di norme di dettaglio - per quanto cedevoli possano essere - nelle materie elencate nell'art. 117, comma 3 Cost. A maggior ragione, un siffatto intervento deve ritenersi inammissibile in tutte le materie non espressamente indicate nel testo costituzionale, per le quali vale il principio della esclusività delle prerogative regionali, così come in tutte le materie indicate dallo statuto speciale come ambiti di potestà legislativa esclusiva della Regione.

In primo luogo, la legge n. 212/2003 circoscrive l'obbligo di ricorrere alle convenzioni quadro definite dalla CONSIP da parte di alcune pubbliche amministrazioni, limitandolo alle sole ipotesi in cui si debbano acquistare beni o servizi caratterizzati «dall'alta qualità dei servizi stessi e dalla bassa intensità di lavoro», e demandando poi al

Ministero dell'economia e delle finanze il compito di indicare con decreto quali servizi possano considerarsi rientranti nella predetta nozione (nuovi commi 3 e 3-bis dell'art. 24). Nel testo originario dell'art. 24, legge n. 289/2002 invece, non si poneva alcun limite.

In secondo luogo, viene contestualmente introdotta una nuova disposizione (comma 4-bis dell'art. 24) che consente la stipulazione di ogni tipo di contratto senza utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP solo quando il valore dei costi e delle prestazioni dedotte in contratto sia uguale o inferiore a quello previsto dalle stesse convenzioni CONSIP.

Resta invariato, invece, il comma 9 dell'art. 24, che qualifica le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 5 come «norme di principio e coordinamento» per le Regioni, lasciando così intendere che le altre statuizioni contenute nell'art. 24 debbano viceversa ritenersi norme di dettaglio vincolanti per le amministrazioni regionali.

La palese illegittimità della legge n. 212/2003 in parte qua è rilevabile ove solo si consideri che la materia degli appalti pubblici di servizi e forniture, su cui essa interviene con disposizioni di dettaglio, a ben vedere, non è contemplata fra quelle di competenza esclusiva statale elencate dall'art. 117, comma secondo, Cost., né tra quelle in cui vi è una potestà concorrente Stato-Regioni ai sensi dell'art. 117, comma terzo Cost.

Ne deriva che la disciplina delle acquisizioni di servizi e forniture, per la parte che non concerne le acquisizioni da parte delle amministrazioni statali, è da ascrivere alla potestà normativa generale, residuale ed esclusiva delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma quarto della Costituzione.

Con specifico riferimento alla Regione autonoma Valle d'Aosta, peraltro, ogni considerazione rimane assorbita dall'esame dell'art. 2 dello Statuto speciale, che attribuisce al legislatore regionale la potestà primaria in una serie di settori nell'ambito dei quali l'acquisizione di beni, servizi e forniture non può che sottrarsi all'applicazione della disciplina statale, fatta eccezione per le sole norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Non basta il richiamo, contenuto nel primo comma dell'art. 24, legge n. 289/2002, a presunte ragioni di «trasparenza e di tutela della concorrenza» per consentire di ravvisare la sussistenza nella fattispecie dei presupposti legittimanti l'esercizio della potestà legislativa esclusiva da parte dello Stato: al di là della generale irrilevanza della autoqualificazione di una norma, le invocate esigenze di tutela della concorrenza, nella accezione comune di correzione degli effetti distorsivi e di abuso di posizione dominante, infatti, non paiono seriamente perseguite nel caso di specie, in cui al contrario il sistema dell'acquisizione di beni e servizi attraverso le convenzioni CONSIP o

alle condizioni ed ai prezzi ivi stabiliti non facilita la concorrenza nel mercato, bensì produce semmai un consistente orientamento del medesimo.

Quand'anche si aderisse ad un'interpretazione più restrittiva, che riconosca alle regioni una competenza meramente concorrente nella materia de qua (sebbene essa non paia riconducibile ad alcuno dei settori enumerati nell'art. 117, comma terzo, Cost.), le disposizioni censurate risulterebbero comunque illegittime: la loro analiticità, infatti, che trova persino una implicita conferma nella circostanza che solo le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 5 dell'art. 24, legge n. 289/2002, siano state qualificate come «norme di principio e di coordinamento», è clamorosamente evidente.

In conclusione, sia che si versi in materia di competenza esclusiva regionale, sia che si versi in materia di competenza concorrente, si riscontra nella fattispecie una palese invasione da parte del legislatore statale delle prerogative riconosciute dalla Costituzione e dallo statuto speciale alla Regione autonoma Valle d'Aosta, invasione perpetrata tramite l'adozione di una disciplina di dettaglio, peraltro nient'affatto cedevole, parzialmente modificativa della normativa precedente (già impugnata) in tema di appalti pubblici.

Accanto ad una grave violazione dell'art. 117 Cost. e dell'art. 2, l. cost. n. 4/1948, nel ricorso viene denunciata una altrettanto grave violazione dell'art. 118 della Cost. e dell'art. 4, l. cost. n. 4/1948, nella parte in cui riconoscono alla regione Valle d'Aosta la titolarità di funzioni amministrative proprie. E' evidente, del resto, che, oltre ad invadere un ambito di normazione regionale, la legge impugnata finisce per incidere anche sull'autonomia amministrativa della regione, che si trova fortemente limitata nelle proprie scelte discrezionali in tema di acquisizione di beni e servizi dai vincoli imposti dal legislatore statale.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 74** del 20 ottobre 2003 (GU 47/2003)

**Materia:** Circolazione stradale

**Limiti violati:** Art. 117 Cost., commi secondo, lett. h), terzo e quarto, art. 10 l. cost. n. 3/2001; Statuto, artt. 8 (nn. 17 e 18), 9 (n. 1), 16 e 107 St, speciale.; art. 19, comma 2 DPR 381/1974; art. 4 d.lgs. 266/1992; art. 2 d.lgs. 143/1994

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Bolzano

**Oggetto del ricorso:** artt. 1, commi 1, 1-bis e 2-ter; 2, comma 5 lett. b); 3, commi 6 lett. a), 7 lett. a) e d), 8, 9, 10 lett. a), 11 lett. a) e b), 16 lett. b), c), d), ed e), 19 lett. b); 4, commi 1 lett. c-bis), 1-bis, 1-ter, 1-quinquies, 1-septies, 1-octies; 5; 6 del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni con la legge 1° agosto 2003, n. 241, recante «Modificazioni ed integrazioni del codice della strada».

### **Annotazioni:**

1. Incostituzionalità dell'art. 1, comma 1 ed 1-bis, per violazione delle competenze provinciali di cui agli articoli 8 (n. 17 e 18), 9 (n. 1), 16 e 107 dello statuto speciale, delle relative norme d'attuazione nonché di cui all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Il decreto-legge impugnato all'art. 1, commi 1 ed 1-bis, individua i corpi e i servizi ai quali spetta l'espletamento dei servizi di polizia stradale: in particolare dispone, al comma 1, lett. b), che esso spetti anche «al Corpo di polizia penitenziaria e al Corpo forestale dello Stato» e, al comma 1-bis, che i servizi di scorta per la sicurezza delle circolazione, «nonché i conseguenti servizi diretti a regolare il traffico», possano essere effettuati anche da personale abilitato a svolgere, scorte tecniche ai veicoli eccezionali e ai trasposti in condizione di eccezionalità.

A giudizio della ricorrente si tratta di una disposizione costituzionalmente illegittima in quanto lesiva delle competenze spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano sotto diversi aspetti.

In primo luogo, si tratta di una norma in materia di «circolazione stradale».

Tale ambito è oggi interamente sottratto alla disciplina statale e spetta piuttosto alle Regioni ordinarie, nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusivo-residuale ex art. 117, comma 4, Cost., nonché alla Provincia autonoma di Bolzano, in base all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 (in quanto configurante una forma di autonomia «più ampia» rispetto a quella attualmente riconosciuta dallo speciale statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige).

Essa, infatti, nel nuovo testo dell'art. 117 Cost., non è annoverata tra le materie che spettano allo Stato né in via esclusiva, né concorrente (art. 117 Cost., commi 2 e 3).

Di ciò sembra, del resto, essere stato in qualche modo consapevole lo stesso legislatore statale, poiché nel corso del dibattito parlamentare sulla legge di conversione del decreto-legge n. 151/2003 è stato espressamente riconosciuto il problema che «la materia della circolazione stradale non risulti espressamente menzionata tra le misure di legislazione esclusiva e concorrente di cui all'art. 117, secondo e terzo comma, Cost.».

La tesi che la disciplina in esame possa essere ricondotta all'«ordine pubblico e sicurezza» di cui all'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. non è condivisa dalla Provincia ricorrente sulla considerazione che tale materia si riferisce non già alla circolazione stradale, né alla prevenzione degli incidenti automobilistici, ma piuttosto all'esigenza di garantire la pacifica convivenza rispetto ad atti di violenza, disordini o altri atti penalmente rilevanti.

Il concetto di «ordine pubblico e sicurezza» non può, dunque, essere esteso fino a ricomprendere ogni ambito di svolgimento di attività umane lecite e pacifiche che richiedano una qualche regolamentazione in ragione dei rischi connaturati alle stesse, come avviene appunto nel caso della circolazione stradale (analogamente ad altri casi quali, ad esempio, quello della «sicurezza nel lavoro»: tale ambito è, significativamente, considerato quale materia a sé, attribuita dall'art. 117, comma 3, alla competenza concorrente dello Stato, essendosi preso atto che essa non poteva certamente essere ricondotta all'«ordine pubblico e sicurezza»).

L'«espletamento dei servizi di polizia stradale» di cui alla norma impugnata non può, dunque, farsi rientrare nella materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. h), Cost.

Né appare in alcun modo possibile la riconduzione della disciplina in parola alla materia «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa» di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) in relazione al tema delle sanzioni ed ai ricorsi contro di esse.

Solo le norme relative all'impugnazione delle sanzioni amministrative possono effettivamente trovare un'idonea «copertura» nella disposizione indicata, ma in nessun caso, invece, quelle relative alla loro irrogazione, né tantomeno alle altre funzioni della polizia stradale.

L'impossibilità di ricondurre la «circolazione stradale» ad alcuna delle materie espressamente attribuite alla competenza statale, esclusiva o concorrente, dall'art. 117 Cost., è, del resto, confermata dalla circostanza che nello schema di disegno di legge costituzionale per una nuova revisione del Titolo V, parte II della Costituzione, approvato dal Consiglio dei ministri l'11 aprile 2003, si propone di inserire la voce «sicurezza della circolazione» tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato: ciò significa che in mancanza di una simile statuizione (e, cioè, nell'attuale formulazione dell'art. 117 Cost.) la materia non può che spettare alle Regioni in via esclusiva.

Viene inoltre aggiunto che, pur volendo ammettere che lo Stato possa, in alcuni casi, «avocare» a sé, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., materie in cui esso è privo di competenza in base all'art. 117 Cost., come la Corte costituzionale sembra aver ritenuto nella recentissima sentenza n. 303/2003, ciò potrebbe al più avvenire esclusivamente attraverso un'intesa con le Regioni e le Province autonome; intesa che nel caso di specie, certamente non vi è stata.

Le norme impugnate sono illegittime nei confronti della Provincia di Bolzano anche sotto ulteriori profili, indipendentemente dalla disciplina contenuta nel nuovo Titolo V della Parte II Cost. Esse, infatti, violano anche le disposizioni dello statuto indicate in epigrafe e le relative norme di attuazione, che non possono essere modificate né derogate unilateralmente dallo Stato al di fuori della procedura di cui all'art. 107 dello Statuto.

Lo Statuto speciale attribuisce competenza legislativa esclusiva alla Provincia di Bolzano in materia di «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, n. 17) e di «comunicazioni e trasporti di interesse provinciale compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia» (art. 8, n. 18); nonché potestà legislativa concorrente in materia di «polizia locale urbana e rurale» (art. 9, n. 1). Nelle medesime materie, la Provincia è altresì dotata di potestà amministrative, in base all'art. 16 del d.P.R. n. 670/1972.

Tali attribuzioni comprendono anche la competenza ad adottare «i provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico» sia, naturalmente, sulle strade di interesse provinciale, che sulle strade statali, essendo stata tale competenza espressamente delegata dallo Stato alle Province in sede di norme di attuazione delle suddette

disposizioni statutarie (v. art. 19, comma secondo D.P.R. n. 381/1974, ed art. 2 d.lgs. n. 143/1994).

La disciplina in parola, dunque, da un lato è illegittima in quanto dettata da norme di livello statale piuttosto che da fonti provinciali; dall'altro, per violazione delle competenze anche amministrative provinciali in materia, in quanto prevede che le funzioni di polizia stradale siano svolte, nel territorio della Provincia, anche da servizi e corpi statali (come, in particolare, il Corpo di polizia penitenziaria o il Corpo forestale dello Stato), anziché soltanto da organi provinciali.

Tali servizi, che comprendono poteri di prevenzione, accertamento, controllo, ecc., non potrebbero, infatti, essere attribuiti ad organi statali, poiché essi sono connessi con le citate potestà legislative spettanti alla Provincia ricorrente: l'art. 4 delle norme di attuazione contenute nel d.lgs. n. 266/1992, specifica infatti che «nelle materie di competenza propria della regione e delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative».

I compiti di cui alle disposizioni impugnate - che sono indubbiamente qualificabili come compiti di «vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative» - potrebbero, dunque, essere affidati esclusivamente ad organi amministrativi provinciali.

Ciò non soltanto per tutte le strade di interesse provinciale, in relazione alle quali la Provincia è dotata di competenze indiscutibilmente «proprie», espressamente previste dalle citate norme statutarie; ma anche con riferimento alle strade statali sulle quali la Provincia autonoma di Bolzano svolge tutte le funzioni in materia di viabilità stradale in base alla delega contenuta nell'art. 19 del D.P.R. n. 381/1974, poiché tale delega è volta ad integrare e rendere organiche le competenze proprie della Provincia (delega c.d. devolutiva).

Non solo, infatti, spetterebbe alla Provincia, in base al riparto costituzionale delle competenze normative, la determinazione di siffatto aspetto della disciplina, ma soltanto ad organi provinciali potrebbe essere affidato l'esercizio delle relative funzioni amministrative.

2. Incostituzionalità dell'art. 1. comma 2-ter, per violazione delle competenze provinciali di cui agli articoli 8 (n. 2 e 17) 16, 99,100,101 e 102 dello statuto, nonché di cui all'art. 117 della Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

La disposizione impugnata disciplina le lingue che possono essere utilizzate nei segnali di localizzazione territoriale del confine del comune, stabilendo che gli enti competenti possano utilizzare «lingue o

idiomi locali presenti nella zona di riferimento, in aggiunta alla denominazione nella lingua italiana».

Essa attiene alla disciplina della «circolazione stradale» e, pertanto, non pur essere regolata da norme di livello statale, in base a tutto quanto argomentato nell'ambito del primo vizio, poiché essa spetta interamente alle Regioni ad alla Provincia autonoma di Bolzano in base al combinato disposto dell'art. 117 Cost. e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 /2001.

Inoltre, la disposizione in parola viola altresì, indipendentemente dalla recente riforma del Titolo V, parte II, Cost., le norme statutarie del Trentino-Alto Adige che attribuiscono alla Provincia autonoma di Bolzano la competenza legislativa esclusiva in materia di «viabilità ... di interesse provinciale» (art. 8, n. 17) e di «toponomastica, fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della Provincia di Bolzano» (art. 8, n. 2).

E', dunque, evidente come, in base a tali disposizioni statutarie, non possa che spettare alla Provincia la determinazione delle lingue che possono essere utilizzate nei segnali di localizzazione territoriale del confine del comune.

La norma in parola è altresì illegittima anche sotto un ulteriore profilo: nella Provincia autonoma di Bolzano esistono specifici vincoli in tema di uso della lingua tedesca e del ladino, imposti dagli articoli 99, 100, 101 e 102 dello statuto.

3. Incostituzionalità dell'art. 2, comma 5, lett. b), per violazione delle competenze provinciali di cui agli articoli 8 (n. 17 e 18) e 16 dello statuto e delle relative norme d'attuazione (D.P.R. n. 527/1987, art. 4-bis) in relazione all'art. 107 dello statuto: nonché di cui all'art. 117 della Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

La disposizione impugnata attribuisce al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il potere di stabilire, con decreto dirigenziale, il procedimento per il rilascio, attraverso il proprio sistema informatico, del duplicato delle carte di circolazione.

Anche per quanto riguarda tale norma si rileva che essa attiene alla materia della circolazione stradale ed è, dunque, illegittima per violazione dell'art. 117 Cost. e dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

La disposizione in questione viene censurata anche rispetto alle norme statutarie di cui all'art. 8, nn. 17 e 18, D.P.R. n. 670/1972, le quali attribuiscono alla Provincia ricorrente competenza esclusiva in materia di «viabilità ... di interesse provinciale» e «comunicazioni e trasporti di interesse provinciale».

Inoltre, le relative norme di attuazione dello statuto contenute nel D.P.R. n. 527/1987, all'art. 4-bis, comma 1, hanno delegato, a decorrere dal 1° gennaio 1996, alle Province autonome di Trento e Bolzano l'esercizio delle funzioni attribuite agli uffici provinciali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione di Trento e Bolzano, stabilendo, altresì, al comma successivo, che «le province disciplinano con legge l'organizzazione delle funzioni delegate di cui al comma 1».

Poiché il rilascio dei duplicati della carta di circolazione spetta, in molti casi, agli uffici della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione (v. art. 2, commi 4 e 5, D.P.R. n. 105/2000), nella Provincia di Bolzano spetta a quest'ultima l'esercizio di tali funzioni e la relativa disciplina non può essere dettata da atti di livello statale, ma deve essere invece regolata, in base alle norme di attuazione da leggi provinciali.

La pretesa da parte dello Stato di modificare o derogare unilateralmente le sopra citate norme di attuazione configura, peraltro, una violazione dell'art. 107 dello statuto.

4. Incostituzionalità dell'art. 3, commi 6, lettera a), 7, lettere a) e d), 8, 9, 10, lettera a), 11, lettere a) e b), 16, lettere b), c), d) ed e) per violazione delle competenze provinciali di cui agli articoli 8 (n. 17 e 18) e 16 dello statuto speciale e delle relative norme d'attuazione (D.P.R. n. 381/1974, art. 19, comma 2) in relazione all'art. 107 dello statuto; nonché di cui all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001.

Tutte le norme del d.l. n. 151/2003 indicate in epigrafe fissano una serie di regole di condotta nella guida (disciplinando: all'art. 3, commi 6, lett. a), e 7, lett. a), l'obbligo dell'uso delle luci di posizione, dei proiettori anabbaglianti, ecc.; al comma 7, lett. d), l'uso dei dispositivi di segnalazione visiva durante la fermata o la sosta; al comma 8, l'obbligo di spegnimento del motore del veicolo durante la sosta; al comma 9, l'obbligo di utilizzazione di dispositivi retroriflettenti di protezione individuale per operare su veicoli fermi; al comma 10, lett. a), il trasposto sui ciclomotori di altre persone oltre al conducente; al comma 11, lett. a) e b), l'obbligo di indossare il casco protettivo su ciclomotori e motoveicoli; al comma 16, lett. b), c), d) ed e), l'obbligo per i veicoli di circolare provvisti di limitatore di velocità e, in alcuni casi, di cronotachigrafo, dotati di determinate caratteristiche, funzionanti e non manomessi).

Si tratti di disposizioni che inequivocamente regolano, sotto vari aspetti, la circolazione stradale, materia, che è al di fuori della competenza stradale e rientra, invece, in quella provinciale.

Le norme in parola, ledono, inoltre, le competenze legislative esclusive della Provincia in materia di «viabilità ... di interesse

provinciale» (art. 8, n. 17 D.P.R. n. 670/1972) e di «comunicazioni e trasporti di interesse provinciale» (n. 18), nonché le competenze amministrative nelle medesime materie spettanti alla Provincia ex art. 16 dello statuto.

Si tratta di attribuzioni che, comprendono anche la competenza ad adottare «i provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico» sia sulle strade di interesse provinciale, che sulle strade statali, essendo stata quest'ultima espressamente delegata dallo Stato alle Province in sede di norme di attuazione delle suddette disposizioni statutarie, non modificabili senza le procedure di cui all'art. 107 dello statuto (v. art. 19, comma 2, D.P.R. n. 381/1974, ed art. 2 del d.lgs. n. 143/1994).

Tali attribuzioni sono evidentemente lese dalla pretesa statale di indicare con proprie norme le regole di comportamento il cui rispetto è considerato necessario ai fini della sicurezza del traffico.

5. Incostituzionalità dell'art. 3, comma 19, lettera b); dell'art. 4, commi 1, lettera c-bis), 1-bis, 1-ter, 1-quinquies, 1-octies; dell'art. 5 e dell'art. 6 per violazione delle competenze provinciali di cui agli articoli 8 (nn. 17 e 18), 9 (n. 1), 16 e 87 dello statuto speciale e delle relative norme d'attuazione (art. 4 del d.lgs. n. 266/1992) in relazione all'art. 107 dello statuto; nonché di cui all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Le norme del decreto-legge impugnato indicate in epigrafe sono tutte attributive di poteri al prefetto nell'ambito dei procedimenti sanzionatori delle infrazioni alle disposizioni del c.d. codice della strada: il potere di emanare l'ordinanza-ingiunzione per le sanzioni per il mancato rispetto degli obblighi assicurativi (art. 3, comma 19, lett. b); di disporre l'archiviazione del procedimento sanzionatorio in determinati casi (art. 4, comma 1, lett. c-bis); poteri di decisione del ricorso amministrativo avverso il verbale di accertamento e di adozione dell'ordinanza-ingiunzione (art. 4, commi 1-bis, 1-ter, 1-quinquies); la legittimazione passiva nel giudizio di opposizione in sede giurisdizionale (art. 4, comma 1-octies); il potere di disporre la sospensione della patente quale sanzione amministrativa accessoria per guida in stato di ebbrezza o di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti (artt. 5 e 6).

L'attribuzione al prefetto dei poteri sanzionatori è illegittima in quanto lo statuto attribuisce alla Provincia la competenza in materia di regole per la sicurezza sulle strade e, conseguentemente, anche in relazione alla determinazione delle sanzioni amministrative connesse alle violazioni e alla loro irrogazione.

Tali funzioni, dunque, non possono essere disciplinate con norme statali, né possono essere attribuite ad organi dello Stato, come,

appunto, il prefetto. Ciò risulta chiarito e specificato anche dall'art. 4 delle norme di attuazione contenute nel d.lgs. n. 266/1992, in base al quale «nelle materie di competenza propria della regione e delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative».

Esse, peraltro, non tengono nemmeno conto che in base allo speciale statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige, nella Provincia di Bolzano le funzioni del prefetto sono svolte (ex art. 87 statuto) dal Commissario del Governo per la provincia di Bolzano (oltre che, in parte, dal Presidente della Provincia o dai questori: v. art. 20 statuto).

6. Incostituzionalità dell'art. 4, comma 1-septies, per violazione delle competenze provinciali di cui agli articoli 8 (nn. 17 e 18), 9 (n. 1) e 16 dello statuto speciale e delle relative norme d'attuazione (art. 4 del d.lgs. n. 266/1992; art. 19 del D.P.R. n. 381/1974) in relazione all'art. 107 dello statuto; nonché di cui all'art. 117 Cost. in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

La disposizione di cui all'art. 4, comma 1-septies, del d.l. n. 151/2003, prevede che le somme dovute a titolo di sanzione possano essere assegnate dal giudice di pace (in caso di rigetto del relativo ricorso) «all'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore» (così il comma 5 dell'art. 204-bis del d.lgs. n. 285/1992, inserito dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge impugnato).

Tale disposizione implica, dunque, che le violazioni possano essere accertate da organi appartenenti non soltanto all'amministrazione provinciale, ma anche a quella statale.

Anche sotto tale profilo la norma impugnata risulta illegittima in quanto nella Provincia di Bolzano l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale spetta esclusivamente ad organi provinciali

Si aggiunge peraltro che, anche nella denegata ipotesi che si dovesse ritenere legittima l'attribuzione delle funzioni di controllo e di accertamento delle violazioni nella materia in questione anche ad organi statali, accanto a quelli provinciali, la disposizione impugnata sarebbe comunque illegittima visto che le somme dovute dovrebbero essere comunque attribuite alla provincia anche nell'ipotesi in cui le relative sanzioni siano conseguenti ad accertamenti compiuti da organi statali.

L'attribuzione alla provincia delle più volte citate competenze in materia di viabilità, comunicazioni e trasporti di interesse provinciale (art. 8, nn. 17 e 18, dello statuto), integrate dalla delega relativa a tutte le «funzioni in materia di viabilità stradale» dello Stato quale ente

proprietario e dell'ANAS, contenuta nell'art. 19 del D.P.R. n. 381/1974 implica che sia proprio la provincia a svolgere tutte le funzioni amministrative (manutenzione, sorveglianza, apposizione della segnaletica, ecc.) relative alle strade, anche statali, che passano sul territorio provinciale, sostenendone i relativi costi.

Ciò comporta, dunque, che ad essa debbano essere assegnate tutte le somme dovute per le sanzioni amministrative relative alle violazioni delle norme sulla circolazione accertate su dette strade, indipendentemente da quale sia l'organo accertatore.

L'attribuzione delle somme in questione è, infatti, funzionale a consentire lo svolgimento da parte della provincia di tutte le suddette funzioni ad essa attribuite.

7. Incostituzionalità degli artt. 5 e 6 per violazione delle competenze provinciali di cui agli articoli 8 (nn. 17 e 18), 9 (n. 1) e 16 dello statuto speciale e delle relative norme d'attuazione (artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 266/1992) in relazione all'art. 107 dello statuto: nonché di cui all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Tali disposizioni disciplinano i poteri degli organi di Polizia stradale per l'accertamento dello stato di ebbrezza e dello stato di alterazione psico-fisica per l'utilizzo di sostanze stupefacenti, prescrivendo che essi debbano operare secondo le direttive fornite dal Ministero dell'interno (così, in particolare, il comma 3, dell'art. 186 del d.lgs. n. 285/1992, come modificato dall'art. 5 del decreto-legge impugnato: «... gli organi della Polizia stradale di cui all'art. 12, commi 1 e 2, secondo le direttive fornite dal Ministero dell'interno, ... possono sottoporre i conducenti ad accertamenti qualitativi non invasivi o a prove ...»; nonché il comma 2 dell'art. 187 del d.lgs n. 285/1992, come modificato dall'art. 6 del decreto-legge impugnato).

Esse sono illegittime in quanto prevedono che - nello svolgere i suddetti accertamenti - tutti gli organi di Polizia stradale, e quindi anche quelli della provincia ricorrente, debbano conformarsi alle direttive fornite dal Ministero dell'interno.

Non è possibile ritenere, infatti, che le «direttive» in parola possano essere espressione di un generale potere statale di indirizzo.

Innanzitutto, per la dirimente ragione che il potere generale dello Stato di indirizzo e coordinamento deve ritenersi attualmente, secondo la nuova disciplina costituzionale, venuto meno: sia in quanto non esiste più in Costituzione il limite generale espresso dell'interesse nazionale, dal quale era stato ricavato il fondamento di tale potere; sia in quanto l'art. 118 Cost. prevede una specifica ipotesi di

coordinamento, rendendo difficile ipotizzare l'esistenza di un potere generale di quel tipo.

In secondo luogo, anche a voler ammettere che tale potere di indirizzo esista tuttora, esso, non potrebbe essere esercitato nei confronti della provincia ricorrente se non nei limiti e nelle forme prescritti dalle norme d'attuazione dello statuto T.-A.A. stabilite dall'art. 3 del decreto legislativo n. 266/1992.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 919** del 7 luglio 2003 (GU 46/2003)

**Materia:** Caccia

**Limiti violati:** Artt. 3 e 120 Cost

**Ricorrente/i:** TAR Sardegna

**Oggetto del ricorso:** Legge regionale n. 23/1998, art. 98, secondo comma

### **Annotazioni:**

Il ricorrente che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale è cittadino italiano, non residente in Sardegna, al quale è stata pi volte rilasciata, dalla Regione autonoma della Sardegna, autorizzazione per l'esercizio della caccia nell'ambito del territorio regionale.

Allo stesso è stato negato il rinnovo della predetta autorizzazione, in quanto l'art. 98, secondo comma, della legge regionale n. 23/1998, ha sospeso il rilascio di nuove autorizzazioni, o il rinnovo di quelle scadute, a favore dei cacciatori non residenti in Sardegna, fino all'attivazione degli ambiti territoriali di caccia previsti dal piano faunistico regionale, con determinazione dell'indice di densità venatoria territoriale.

Il ricorrente sostiene la contrarietà della disposizione in questione con gli artt. 3, 16 e 120 della Costituzione, affermando l'arbitrarietà della limitazione dell'esercizio della caccia in base alla residenza (art. 3), nonché la violazione del principio di libera circolazione dei cittadini (art. 16, primo comma) e del divieto, per le Regioni, di adottare provvedimenti che ostacolano, in qualsiasi modo, la libera circolazione delle persone e delle cose (art. 120).

Al riguardo, il collegio osserva, che l'interesse dei cittadini all'esercizio dell'attività venatoria non può esplicarsi liberamente, in quanto necessariamente confligge con l'interesse, pubblico, alla conservazione della fauna.

Di conseguenza, il suo esercizio deve essere assoggettato al potere conformativo dell'amministrazione la quale, nei limiti dettati dalla legge, è chiamata ad assicurare modalità d'esercizio dell'attività in questione compatibili con gli interessi pubblici coinvolti.

Quanto all'ininfluenza della residenza rispetto allo svolgimento dell'attività venatoria, tale profilo non è condiviso dal collegio sulla base della considerazione che è evidente che il coordinamento fra l'esercizio della caccia e la conservazione della fauna può essere attuato solo sulla base della conoscenza della cosiddetta pressione venatoria, e quindi del numero dei cacciatori che impegnano il territorio.

Il principio del collegamento del cacciatore con il territorio è recepito dalla legge n. 157/1992 (in particolare, art. 14, quinto comma) e costituisce principio fondamentale, che vincola la potestà legislativa anche delle Regioni ad autonomia differenziata (sent. Corte cost. n. 4/2000;).

La stessa formulazione del calendario venatorio deve tenere conto di tale elemento, in quanto giustamente la sua durata ed articolazione deve essere decisa sulla base del numero dei soggetti che possono essere ammessi al prelievo.

E' chiaro che se il numero dei cacciatori residenti nel territorio della regione è agevolmente prevedibile, non è altrettanto prevedibile il numero di coloro che di anno in anno decidano di svolgere attività venatoria in Sardegna, pur risiedendo altrove.

Si tratta, quindi, di un elemento in grado di incidere sensibilmente sul complesso sistema di pianificazione disciplinato dal capo quarto della legge regionale n. 23/1998.

Ad avviso del collegio, pertanto, il legislatore regionale non è necessariamente vincolato ad assicurare integrale parità di trattamento fra i cacciatori residenti in Sardegna e quelli che provengono da altre parti del territorio nazionale

L'art. 98, secondo comma esclude, infatti, il rilascio di nuove autorizzazioni; quanto alle autorizzazioni scadute, consente il rinnovo di quelle rilasciate ai residenti, e lo vieta per quelle rilasciate ai non residenti.

Si osserva che l'esigenza di non incrementare la pressione venatoria si pone tanto in relazione al numero dei cacciatori residenti quanto a quello dei cacciatori non residenti. Peraltro, la norma in commento non appare dettata dall'esigenza di diminuire la pressione venatoria, alla quale non viene fatto alcun richiamo, ma da quella di non interferire con la programmazione, di competenza della Regione, fino all'attivazione degli ambiti territoriali di caccia previsti dal piano faunistico regionale, con determinazione dell'indice di densità venatoria territoriale, che concluderà il procedimento di pianificazione.

Le anzidette esigenze di programmazione possono giustificare limitazioni nel rilascio di nuove autorizzazioni.

Peraltro, la Regione conosce il numero delle autorizzazioni rilasciate in precedenza ai non residenti, e quindi di quelle potenzialmente rinnovabili.

Di conseguenza, deve essere escluso che il rinnovo delle autorizzazioni a suo tempo rilasciate ai non residenti introduca un elemento imprevedibile, che può scardinare la logica sulla quale si fonda la programmazione del prelievo venatorio.

Deve, pertanto, essere rilevato che non sussistono elementi che consentano di differenziare il rinnovo delle autorizzazioni rilasciate ai residenti da quelle rilasciate ai non residenti, in vista del completamento della procedura di programmazione del prelievo venatorio.

Il collegio ritiene inoltre che ulteriore parametro di costituzionalità della disposizione debba essere individuato nell'art. 120 Cost. il quale specifica, nell'ambito dei rapporti fra le Regioni, il principio del divieto di discriminazione dettato, in termini generali, dall'art. 3, vietando ai legislatori regionali di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni.

Ad avviso del collegio non può invece essere invocato, quale parametro di costituzionalità, l'art. 16 Cost. in quanto la norma di cui si discute non ostacola la circolazione delle persone fra le regioni, ma stabilisce una differenziazione di trattamento in base alla regione di residenza, della cui ragionevolezza può dubitarsi, in base alle considerazioni che precedono.

Il collegio sospende, di conseguenza, il giudizio, e rimette gli atti alla Corte costituzionale.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

### RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

**Materia:** Urbanistica – finanza pubblica

**Limiti violati:** Artt. 9, 97, 117 e 118 Cost.; artt. 4 e 8 Statuto

**Ricorrente/i:** Regione Friuli Venezia Giulia

**Oggetto del ricorso:** Commi 1, 2, 3, 4, 25, 26, lett. a), 28, 32, 35, lett. a) e b), 37, 38, 40 e Allegato 1 art. 32 decreto legge 269/2003

#### **Annotazioni:**

Viene in primo luogo ricordato che la riapertura del condono operata dall'art.39 della L. n, 724/1994 fu a suo tempo impugnata dalla Regione Emilia-Romagna e che la Corte costituzionale, riconoscendo la legittimazione all'impugnazione, giudicò nel merito del ricorso con la sentenza n. 416/1995 affermando che: *"innanzitutto deve escludersi che la riapertura e l'estensione dei termini (riferiti all'epoca dell'abuso commesso) del condono edilizio (peraltro con ulteriori limiti e presupposti riduttivi) il cui carattere essenziale nella fattispecie è quello di norma del tutto eccezionale in relazione ad esigenze di contestuale intervento sulla disciplina concessoria e a contingenti e straordinarie ragioni finanziarie e di recupero della base impositiva dei fabbricati, vanifichi di per sé l'azione di controllo e di repressione delle amministrazioni ed in particolare delle più attente. Infatti, l'entità del fenomeno di applicazione ed utilizzazione della norma impugnata nelle varie regioni (con un introito effettivo di quasi tremila miliardi limitato alla prima fase dei pagamenti), induce a ritenere la diffusione tutt'altro che isolata del fenomeno dell'abusivismo edilizio e della persistenza delle relative costruzioni, compiute nel periodo successivo al 31 ottobre 1983 (termine di riferimento dell'art. 31 1. n 47/1985), fino alla nuova data di riferimento, 31 dicembre 1993. Ciò è avvenuto non solo per il difetto di una attività di polizia locale specializzata sul controllo del territorio, ma anche in conseguenza della scarsa (o quasi nulla in talune regioni) incisività e tempestività dell'azione di controllo e di repressione degli enti locali e delle regioni, che non è valsa ad impedire tempestivamente la suddetta attività abusiva o almeno a impedire il completamento e a rimuovere i relativi manufatti.*

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

*peculiarì caratteristiche della singolarità ed ulteriore irripetibilità) in relazione ai valori in gioco, non solo sotto il profilo della esigenza di repressione dei comportamenti che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale, ma soprattutto sotto il profilo della tutela del territorio e del correlato ambiente in cui vive l'uomo. La gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe certamente compromessa sul piano della ragionevolezza da una ciclica o ricorrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità, tanto più che l'abusivismo edilizio comporta effetti permanenti (qualora non segua la demolizione o la rimessa in pristino), di modo che il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l'ordine giuridico violato, qualora non comporti la perdita del bene abusivo o del suo equivalente almeno approssimativo sul piano patrimoniale"*

La ricorrente Regione è dell'avviso che tale "ben diversa situazione", ipotizzata dalla Corte nella sentenza del 1995 si sia ora verificata.

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

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

Le previsioni dello Statuto speciale vanno poi integrate dalla l. cost n. 3/2001, che opera per le Regioni speciali in quanto preveda forme di autonomia più ampie di quelle statutarie: per cui, nella materia della finanza pubblica (alla quale inerisce la finalità del condono) lo Stato ha potestà esclusiva solo nelle materie di cui all'art. 117, co. 2, lett. e), ed ha invece potestà concorrente in relazione all'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". In tale materia, dunque, la potestà legislativa spetta alle Regioni, "salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato" (art. 117, co. 3).

E' poi noto che il limite costituzionale è stato inteso come riserva allo Stato della disciplina penalistica. Precisato ciò, occorre considerare se la disciplina introdotta dall'art. 32 del decreto-legge impugnato possa ricollegarsi ad alcuno di questi titoli. Ad avviso della ricorrente Regione la risposta è negativa, per i seguenti motivi:

- a) Impossibilità di considerare la disciplina statale come insieme di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

L'intrinseca natura del condono è incompatibile sia con il concetto di "norme fondamentali" sia con quello di "riforma". Ciò è chiarissimo nella citata sentenza n. 416: il carattere della disciplina del condono è "quello di norma del tutto eccezionale", in relazione a comportamenti "che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale". Il condono, dunque, ha il carattere della deroga eccezionale e limitata nel tempo. La riforma economico-sociale, invece, muta la disciplina vigente ed è destinata ad avere una certa stabilità.

Ma, a parte l'inconfigurabilità di una riforma, le norme sul condono non possono essere certo considerate come norme fondamentali, dato che le norme fondamentali della materia sono sempre state e tuttora sono quelle della disciplina edilizia del territorio, del controllo preventivo sulle edificazioni e della repressione dei comportamenti illeciti, in attuazione dei valori costituzionali quali risultano dall'art. 9, dall'art. 117, co. 2, lett. s) e co. 3 (che parlano di "tutela dell'ambiente", di "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" e di "governo del territorio").

Che invece l'attivazione del condono sia in diretta contraddizione con tali valori è del tutto evidente, solo che si consideri che la base del condono è il puro scambio tra rinuncia alla salvaguardia di tali valori in cambio di una somma di denaro.

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

L'art. 32 si colloca all'interno di un decreto-legge complessivamente intitolato *Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dei conti pubblici*. La finalità complessivamente finanziaria dell'intervento smentisce completamente, da un lato, il presunto scopo di "regolarizzazione del settore" proclamato dal comma 1 dell'art. 32.

Lo Stato avrebbe potuto perseguire i propri scopi attraverso la potestà concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica" di cui all'art. 117, comma terzo, dettando nuovi principi sul sistema tributario e finanziario delle Regioni e degli enti locali, come del resto l'art. 119 gli imporrebbe di fare. Sembra tuttavia evidente che neppure il riferimento a tale ultima materia conduce a soddisfare la ricerca di un fondamento costituzionale alla disciplina statale impugnata. Va escluso che si tratti della posizione di principi di materia: i principi di "coordinamento della finanza pubblica" devono essere norme fondamentali che stabilmente disciplinano l'assetto finanziario pubblico, non certo norme eccezionali quali quelle sul condono; né d'altronde la posizione di principi in tale materia è compatibile con il puro e semplice asservimento della materia urbanistica ed edilizia alle

esigenze finanziarie,

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

Poiché tra gli effetti del condono edilizio vi è il venire meno della punibilità penale in relazione agli illeciti commessi, va esaminata l'ipotesi che la potestà esclusiva statale in tale materia possa costituire il fondamento giustificativo dell'intera normativa sul condono edilizio. Si osserva, in primo luogo, che l'irriducibilità del condono edilizio alla questione penale è già stata affermata dalla Corte costituzionale nel momento stesso in cui essa ha dichiarato ammissibile il ricorso regionale avverso l'art. 39 della l. n. 724/1994.

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

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

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

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

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

In conclusione, se né la potestà del legislatore statale ordinario di introdurre norme fondamentali di riforma economico-sociale, né quella di fissare i principi di coordinamento della finanza pubblica, né infine l'esclusiva potestà statale in materia penale giustificano sul piano costituzionale la normativa impugnata, se ne deve concludere che essa

non poteva essere adottata dallo Stato mediante un atto avente valore di legge ordinaria.

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

Conservano piena validità tutte le ragioni di doglianza già prospettate dalle Regioni con il ricorso rivolto avverso il condono attivato dalla l. n. 724/1994: ragioni delle quali la Corte costituzionale ebbe ad affermare, nella citata sentenza n. 416/1995 che — se pure non potevano accogliersi di fronte ad una decisione statale che ancora poteva considerarsi contrassegnata dai caratteri di un eccezionale intervento, collegato non solo alle contingenti e temporanee esigenze finanziarie dello Stato, ma alla definitiva chiusura della vicenda dell'abusivismo edilizio sarebbero state invece pienamente valide e necessariamente da accogliere nell'ipotesi *"di altra reiterazione di una norma del genere soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini temporali di riferimento del commesso abusivismo edilizie"*.

Nel caso di ulteriore reiterazione, osserva ancora la sentenza n. 416, verrebbe meno *"il carattere contingente e del tutto eccezionale della norma (con le peculiari caratteristiche della singolarità ed ulteriore irripetibilità) in relazione ai valori in gioco, non solo sotto il profilo della esigenza di repressione dei comportamenti che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale, ma soprattutto sotto il profilo della tutela del territorio e del correlato ambiente in cui vive l'uomo"*, con conseguente valutazione di irragionevolezza. Infatti, prosegue la stessa sentenza, *"la gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe certamente compromessa sul piano della ragionevolezza da una ciclica o ricorrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità, tanto più che l'abusivismo edilizio comporta effetti permanenti (qualora non segua la demolizione o la rimessa in pristino), di modo che il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l'ordine giuridico violato, qualora non comporti la perdita del bene abusivo o del suo equivalente almeno approssimativo sul piano patrimoniale"*.

Si tratta di considerazioni che, benché espresse con riferimento al piano della ragionevolezza, sono agevolmente collegabili ad altri ed espliciti parametri costituzionali. Viene in rilievo, in primo luogo, il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., evidentemente frustrato dalla inanita della gran parte degli sforzi compiuti dalle amministrazioni locali di reprimere l'abusivismo edilizio.

Viene poi in rilievo lo stesso principio di uguaglianza, lesa da una

normativa che da un lato ingiustamente uguaglia chi ha costruito in base ad un titolo legittimo e chi ha costruito abusivamente, dall'altro ingiustamente non consente di riportare ad uguaglianza, attraverso la sanzione, chi si è astenuto da comportamenti illeciti e chi illecitamente li ha compiuti.

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

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

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

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

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

In questo senso, il condono edilizio non è in nessun modo paragonabile ad alti condoni che pure comportino "clemenza" penale, quali i condoni fiscali. Infatti, se anche per questi si pone indubbiamente il problema del complessivo sovvertimento della legalità, e dell'incoraggiamento che da essi deriva a nuove illegalità, va però osservato che, nell'oggetto specifico, si tratta di una rinuncia ad una pretesa economica in vista di una diversa, e sia pure più ridotta, pretesa economica: sicché la questione acquista, nel suo oggetto specifico, un connotato quasi di transazione ordinaria in relazione ad una lite patrimoniale.

Il condono edilizio opera invece, anche nel suo oggetto specifico, su beni e interessi indisponibili e costituzionalmente tutelati della comunità. Tali beni appartengono alla comunità e non possono in linea di principio essere scambiati con "denaro" da nessun livello di governo, senza contraddire quella "gerarchia di valori" sottolineata proprio nella

giurisprudenza costituzionale».

Né oggi si può trovare una circostanza legittimante nella "eccezionalità" della disciplina del condono, ovviamente oramai venuta meno.

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

Il comma 26 determina la paradossale situazione per cui chi ha commesso abusi più gravi può senz'altro usufruire della possibilità del condono, mentre chi ha commesso abusi meno gravi può usufruirne se le Regioni lo prevedono. Sembra chiara la violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza (e mediamente dell'art. 4, n. 12, e dell'art. 8 della 1. cost. n. 1/1963, per la ripercussione di quei vizi sulle competenze regionali in materia di governo del territorio). La differenza è verosimilmente da ricondurre - nelle intenzioni del legislatore - al fatto che, nel DPR n. 380/2001, gli interventi di cui al comma 26, lett. b), sono soggetti solo a denuncia di inizio attività e non a permesso edilizio: ma tale differenza ha ripercussioni sul solo piano penalistico, mentre resta costituzionalmente inaccettabile che gli illeciti amministrativi più gravi siano senz'altro condonabili mentre quelli meno gravi non lo siano.

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

Anche nell'ipotesi che le censure sopra esposte non risultassero da condividere, la ricorrente Regione ritiene che sarebbe comunque illegittimo che la disciplina impugnata non abbia escluso - dall'ambito di applicazione del condono - gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato. E' chiaro, infatti, che, in casi di questo tipo, la possibilità di condono risulta ancora più irragionevole e maggiormente lesiva del principio di buon andamento dell'amministrazione: perché quando il procedimento sanzionatorio è già iniziato, il condono non arreca alcun vantaggio al pubblico interesse, né in termini di "uscita allo scoperto" di chi ha commesso l'abuso né in termini economici, dato che spesso le sanzioni urbanistiche hanno carattere pecuniario. Si ricorda che, nella sentenza n. 369/1988, si osservava che "il fondamento sostanziale dell'estinzione di cui all'art. 38, comma 2, l. n. 47/1985 va ricercato nella valutazione "positiva" che l'ordinamento compie dei comportamenti del reo, successivi al reato (autodenuncia..., pagamento dell'oblazione ecc), che inducono a credere ad un sia pur parziale ritorno anche se non del tutto spontaneo, dell'agente alla normalità". Pare chiaro che, nei casi in cui il

procedimento sanzionatorio sia già iniziato, il fondamento dell'estinzione dell'illecito (non solo di quello penale, ma anche di quello amministrativo) sparisce. Si tenga inoltre presente che, sia nella sentenza n. 369/1988 sia nella sentenza n. 416/1995 sia nella sentenza a 427/1995 la Corte costituzionale ha dato rilievo, per giustificare il condono, all'inefficienza delle amministrazioni nel controllo sul territorio: inefficienza che non sussiste in relazione agli abusi per i quali sia in corso il procedimento sanzionatorio.

Premiare chi ha violato le norme urbanistiche ed è stato già "scoperto", dunque, è profondamente irragionevole, vanifica l'attività già svolta dai comuni e disincentiva le future attività di repressione, dato il carattere ormai ciclico dei condoni.

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

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

Ora, la presenza di norme di dettaglio, per giunta non cedevoli, potrebbe giustificarsi solo sulla base di una competenza statale esclusiva: ma non si vede quale titolo di competenza statale possa comprendere le norme sulle modalità, sui termini e sulle procedure relative al condono edilizio. Qualora, invece, si ritenesse che, in virtù dei commi 3 e 33, le norme di dettaglio di cui sopra siano cedevoli, esse sarebbero comunque illegittime. La Corte costituzionale si è già espressa sul punto, con un accenno nella sentenza n. 282/2002, e in modo più chiaro nella sentenza n. 303/2003, dove si statuisce l'inammissibilità di norme statali di dettaglio cedevoli, salvo il caso che ciò sia necessario per "assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività".

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

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

Il comma 25 dell'art 32 estende il condono alle opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003: dunque, solo sei mesi prima della pubblicazione del decreto-legge (l'art. 39 1. n. 724/1994 si applicava alle opere ultimate un anno prima, l'art. 31 1. n. 47/1985 alle opere ultimate diciassette mesi prima).

La fissazione di un termine *ad quem* ravvicinata nel tempo rende più difficile se non impossibile distinguere le opere ultimate da quelle non ultimate, sia in relazione all'attività di vigilanza amministrativa (che ha avuto poco tempo per svolgersi) sia in relazione allo stato di degrado dei materiali.

Inoltre, il comma 35 si accontenta, in pratica, di un'autocertificazione per la prova dello "stato dei lavori"; solo "qualora l'opera abusiva superi i 450 metri cubi" si richiede "una perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere" (che, a quanto pare, dovrebbe esser anch'essa redatta "da un tecnico abilitato all'esercizio della professione", anche se, letteralmente, il tecnico è menzionato solo con riferimento alla certificazione sull'idoneità statica).

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

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

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

Il comma 37 prevede il meccanismo del silenzio-assenso in relazione alle domande di sanatoria; laddove tale istituto non è contemplato neppure dalla disciplina generale del permesso edilizio (v. art. 20 DPR n. 380/2001).

Pare chiara l'irragionevolezza di una norma che consente la sanatoria degli abusi, con tutte le rilevanti conseguenze, in virtù del solo decorso del tempo. Tale norma viola gli artt. 9 e 97 e gli artt. 4 e 8 St.

FVG, perché rende eventuale il controllo dei comuni sull'ammissibilità delle domande di condono, ledendo ulteriormente le competenze regionali in materia di governo del territorio.

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

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

Tale norma appare irragionevole e lesiva dei parametri indicati in epigrafe nella parte in cui non precisa che non sono ammesse più richieste riferite alla medesima area: è chiaro, infatti, che, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 39 l. n. 724/1994, potrebbero essere stati costruiti edifici attigui, ognuno dei quali rispettoso del limite di volume sanabile, al fine di eludere il limite stesso. Ciò arrecherebbe un'ulteriore vulnus alle esigenze di tutela del territorio e alle relative competenze regionali.

10. In subordine: illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 4, 25, 26, lett. a). in quanto contenuti in un decreto legge

- A) Violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 2 d. lgs. n. 281/1997 per mancato coinvolgimento delle autonomie regionali.

A quanto risulta, né in sede di adozione del decreto legge né in sede di adozione del disegno di legge di conversione le autonomie regionali sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni. Poiché la disciplina impugnata riguarda materie di competenza regionale, tale mancato coinvolgimento lede il principio di leale collaborazione, espressamente sancito ora nel Titolo V della Costituzione. Dunque, la mancata consultazione della Conferenza Stato-Regioni risulta comunque illegittima e bisogna tenere presente, per comprendere l'importanza del principio di leale collaborazione nel nuovo Titolo V, anche il modo in cui esso viene concretato dall'art. 11 l. cost. n. 3/2001. La circostanza che non sia ancora stata realizzata la speciale composizione integrata della Commissione parlamentare per le questioni regionali non toglie che il principio di partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengono in materia di competenza concorrente, ha ora espresso riconoscimento costituzionale.

Viene sottolineato del resto che la Corte costituzionale già nella sent. n. 398/1998 ha annullato una norma legislativa statale incidente

sulle competenze regionali per mancato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento legislativo.

B) Inidoneità del decreto-legge a porre norme fondamentali di riforma e principi fondamentali ex art. 117, co. 3, Cost.

Se anche la Corte non condividesse la conclusione secondo cui in nessun modo la previsione del condono può essere considerata "norma fondamentale di riforma economico-sociale" o "principio fondamentale" nelle materie dell'urbanistica e del coordinamento della finanza pubblica, comunque si dovrebbe ritenere incostituzionale l'uso del decreto-legge per porre norme fondamentali di riforma o principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente. Infatti per propria natura, le norme ed i principi fondamentali devono avere carattere di stabilità, dovendo anche fungere da guida della legislazione regionale, per cui essi non possono essere fissati in una fonte per sua natura precaria quale il decreto-legge.

In tal senso si è pronunciata la Corte nella sent. n. 271/1996, alla quale si può accostare la sent. n. 496/1993, relativa al ricorso per mancato adeguamento di cui al d.lgs. n. 266/1992 ("sarebbe del tutto irragionevole pretendere che il legislatore provinciale faccia affidamento, ai fini dell'opera di adeguamento delle proprie discipline normative, su disposizioni, come quelle del decreto-legge, che sono efficaci soltanto in via provvisoria e che, per effetto dell'eventuale mancata conversione in legge, potrebbero successivamente perdere ogni efficacia sin dalla loro origine").