



REPUBBLICA ITALIANA

Ord. n. 13/2004

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Ric. n. 1252/1992

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER LA SARDEGNA

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. 1252/92 proposto dai signori Carmelo Mandaresu e Renato Spano rappresentati e difesi dagli avvocati Alcide Atzori, Ettore Atzori e Giovanni Battista Luciano, con elezione di domicilio in Cagliari, Piazza Repubblica n. 10, presso lo studio legale dei primi;

contro

il Comune di Sassari, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Manlio Perantoni, con elezione di domicilio in Cagliari, via De Gioannis n. 25, presso lo studio dell'avvocato Giuliana Murino;

per l'annullamento

del provvedimento del sindaco del Comune di Sassari, datato 29 marzo 1992, con il quale è stato ingiunto ai ricorrenti il ripristino della destinazione d'uso, da laboratorio a magazzino di alcuni locali di loro proprietà ed è stata inflitta la sanzione di lire 500.000;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sassari;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore per la pubblica udienza del 17 dicembre 2003 il consigliere Silvio Ignazio Silvestri;

Uditi l' avv. Ettore Atzori per i ricorrenti e l'avvocato Roberto Murgia, su delega, per il Comune resistente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

I signori Carmelo Mandaresu e Renato Spano impugnano il provvedimento adottato in data 29 marzo 1992 dal sindaco del Comune di Sassari che ha ingiunto ai ricorrenti di destinare un locale, attualmente adibito a laboratorio artigianale, restituendolo alla propria legittima destinazione d'uso quale deposito, entro il termine di 90 giorni dalla data di notifica del provvedimento e avvertendo che, in difetto, si sarebbe proceduto ai sensi dell'articolo 12 della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23.

Con lo stesso provvedimento il sindaco ha anche ingiunto il pagamento di una sanzione pecuniaria di lire 500.000 per mancato invio della relazione prevista dall'articolo 15, comma 3, della medesima legge regionale.

Avverso tali atti i ricorrenti deducono diversi motivi di censura, sostenendo innanzitutto l'errata individuazione del destinatario dell'atto e, nel merito, la carenza di motivazione del provvedimento.

L'amministrazione comunale si è costituita in giudizio contodeducendo alle argomentazioni del ricorso e chiedendo una pronuncia di rigetto.

All'udienza pubblica del 17 dicembre 2003 le parti hanno insistito nelle rispettive richieste ed il ricorso è stato spedito in decisione.

DIRITTO

I ricorrenti impugnano l'atto con cui il sindaco del Comune di Sassari ha ingiunto il ripristino dell'uso di un locale di loro proprietà, attualmente adibito a laboratorio, riconducendolo al legittimo uso di magazzino; impugnano altresì la sanzione pecuniaria inflitta col medesimo atto, in relazione al mancato invio della relazione prevista dall'art. 15, comma 3, della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23.

Si tratta evidentemente di provvedimenti sanzionatori correlati a contestati abusi edilizi, pertanto occorre verificare se nel caso di specie trovino applicazione le disposizioni in materia di condono edilizio introdotte dall'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito con la legge 24 novembre 2003 n. 326, che estende alle opere edilizie abusive, ultimate entro il 31 marzo 2003, le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985 n. 47.

In particolare si pone il problema dell'applicabilità al processo in corso dell'ultimo articolo del capo quarto (art.44), rubricato "*Sospensione dei procedimenti*", il quale prevede che "Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla scadenza dei termini fissati dall'articolo 35, sono sospesi i procedimenti amministrativi e **giurisdizionali** e la loro esecuzione..." (le parole in grassetto sono state introdotte dall'art. 8, d.l. 23 aprile 1985, n. 146, convertito con la legge 21 giugno 1985, n. 298).

È stata negata, anche con atti formali provenienti dalla Regione Autonoma della Sardegna, l'applicabilità di questa normativa nel territorio dell'Isola: con circolare n. 2315/D.G.del 27 ottobre 2003 il Direttore generale dell'Assessorato per l'urbanistica sostiene infatti che tale articolo 32

(erroneamente indicato come “comma 32”) “non trova immediata applicazione in Sardegna in ragione della specialità del suo statuto”; tanto che nella stessa norma è contenuta l’espressione “sono in ogni caso fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale” (articolo 32 citato, comma 4).

La tesi dell’Assessorato non è condivisa da questo Tribunale, per una serie di argomenti che si espongono:

A) sul valore dell’argomento letterale

già l’articolo 1, terzo comma, della legge 28 febbraio 1985 n. 47 conteneva identica espressione, del resto comune a molti interventi legislativi che interferiscono con materie attribuite alle competenze delle regioni a statuto speciale.

L’articolo 39 comma 21 della legge 23 dicembre 1994 n. 724, che riapriva i termini del condono, prevedeva l’inapplicabilità dei precedenti commi (e quindi, in sostanza, del nuovo condono) alle regioni con autonomia speciale, “se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti delle stesse....ad esclusione di quelle relative alla misura dell’oblazione ed ai termini per il versamento di questa”.

Eppure, essendo intervenute con ritardo le leggi regionali di recepimento, non è stato mai sollevato il problema della immediata applicazione della normativa statale.

Di per sé, far salve le competenze non esprime affatto inequivoca volontà di limitare l’ambito di applicazione della legge. Un significato diverso, e più coerente sul piano sistematico, anche per gli argomenti che di seguito saranno indicati, è senz’altro consentito: il legislatore statale riconosce alla

Regione Autonoma il proprio potere legislativo nell'ambito della disciplina introdotta; con la conseguenza che questa potrà prevedere una disciplina differente, integrativa o modificativa, per il proprio territorio.

Questa lettura consente tra l'altro di inquadrare meglio nell'ambito dei rapporti tra legislazione statale e regionale l'esclusione prevista dal comma 21, dell'art. 39 riportato tre capoversi più sopra.

Sul piano sistematico, poi, risulta evidente che nell'ambito di una manovra finanziaria anche le regioni autonome non potranno modificare la entità della oblazione, perché ciò influirebbe sul risultato di bilancio; e neppure spostare i termini per il versamento, considerando che le previsioni di bilancio devono essere temporalmente definite nel programma finanziario.

B) La “materia” del condono.

L'art 3, lett. f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) assegna alla Regione potestà legislativa per la materia edilizia ed urbanistica.

Lo stesso articolo prevede, al primo comma, che tale potestà venga esercitata nel rispetto degli interessi nazionali e dei principi fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica.

La potestà viene detta “esclusiva” perché non trova l'ulteriore limite dei “principi stabiliti con le leggi dello Stato”, limite invece riguardante le materie indicate nel successivo articolo 4.

Il problema in esame richiede anzitutto una definizione della materia interessata dalle norme sul condono.

È facile dimostrare che esse non possono venire tutte incluse nell'ambito di una sola materia.

Sia gli effetti, sia soprattutto le finalità perseguite dal legislatore statale, dimostrano che la disciplina del condono attiene anche ad una materia che può essere definita come “finanza pubblica statale”, e che nel nuovo testo dell’articolo 117 Cost., come sostituito dall’articolo 3 comma 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, viene indicata con la espressione “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, e collocata tra le ipotesi di legislazione concorrente dal terzo comma del citato articolo 117.

Per altro verso, il secondo comma lettera e), assegna alla legislazione esclusiva il sistema tributario e contabile dello Stato, e la perequazione delle risorse finanziarie.

Non convince la tesi secondo cui tutte le materie hanno un riflesso finanziario, ma restano comunque definite dagli specifici interessi pubblici del settore relativo; in questo caso il significato finanziario della legge non è soltanto una conseguenza, ma la ragione ispiratrice.

Il Governo prima, e il Parlamento in sede di ratifica, hanno chiaramente inteso includere i proventi del condono nel bilancio dello Stato, proventi che sono necessariamente connessi alla sanatoria delle opere abusive, e che giustificano la sanatoria stessa nell’economia degli interessi pubblici complessivi.

La scelta non è quella di sanare gli abusi, accettando le conseguenze finanziarie, ma quella di procurarsi le risorse finanziarie subendo gli effetti del condono.

Inoltre, la sanatoria influisce in modo diretto, e specificamente regolato dalla norma in discussione, sulla fattispecie penale e sulla tutela

dell'ambiente, materie entrambe appartenenti alla legislazione esclusiva dello Stato.

La natura interdisciplinare dell'intervento legislativo è d'ostacolo a una soluzione interpretativa che ne limiti l'efficacia ad una parte, seppur consistente, del territorio nazionale. La sua inapplicabilità alle Regioni a statuto speciale ridurrebbe di tal misura la manovra finanziaria da renderla probabilmente inefficace, e comunque difforme dai dati revisionali indicati dal Governo.

C) Il regolamento delle materie miste.

La Costituzione non prevede nulla sul riparto delle competenze in questi casi.

Non sempre è possibile, ed il caso in esame lo dimostra, scindere le norme in relazione ai loro singoli effetti, sì da ottenere un riparto delle competenze in ragione delle materie.

Limitare gli effetti "edilizi" del condono preclude il risultato finanziario, perché il cittadino non versa il contributo previsto, se non per la regolarizzazione dell'abuso.

Anche l'effetto estintivo del reato diviene una realtà virtuale; nessuno infatti si autodenuncerebbe, al solo fine di sottrarsi alla (invero mite) sanzione penale, con la certezza di subire gli effetti, spesso più gravi, della sanzione amministrativa.

La dimostrata inscindibilità impedisce di attribuire "a ciascuno il suo", ma postula una soluzione unitaria.

Questa necessità logica trova una implicita trama normativa nelle seguenti regole:

C1) articolo 127, secondo comma, della Costituzione. Se una legge dello Stato viene considerata lesiva della sua sfera di competenza, la Regione interessata può promuovere questione di legittimità dinanzi alla Corte Costituzionale.

Il sistema indica quindi, come risultato dell'atto invasivo, non la conseguenza della sua inapplicabilità, bensì un sistema di tutela davanti alla Autorità arbitro dei conflitti.

Il breve termine previsto (60 giorni) è indicativo dell'esigenza che la legge sia comunque applicabile: per perseguire la certezza del diritto e per tutelare gli affidamenti che i cittadini ripongono sulla volontà del Parlamento, non è consentito un prolungarsi di situazioni potenzialmente confliggenti tra Stato e Regione.

C2) Principio di leale collaborazione. Richiamato dall'articolo 120 capoverso della Costituzione, ha valenza di regola generale; e sarebbe disatteso se una regione, anche nell'ambito di una sua potestà esclusiva, impedisse risultati di carattere economico finanziario che lo Stato intende perseguire in un più generale quadro di risanamento delle finanze pubbliche.

C3) Disvalore del silenzio. Chi detiene pubblici poteri ha l'obbligo di esercitarli con atti espressi, in ossequio ai principi di trasparenza ed efficienza. Se la Regione Sarda vuole impedire gli effetti della legge statale con il silenzio del suo Consiglio, non solo non esprime collaborazione, ma si sottrae a un dovere di lealtà.

C4) Principio di sussidiarietà. Come quello di leale collaborazione, esso si è sviluppato in sede comunitaria ed è oggi recepito nella nostra Carta, che lo prevede nella medesima norma (articolo 120). È mirato a soddisfare

l'esigenza che una autorità provveda, ove quella competente resti inerte; letto al contrario, dovrebbe condurci a valorizzare l'efficacia di un atto della autorità di livello più generale, fino a che altre non provvedano sulla questione.

D) I precedenti della Corte Costituzionale.

Con la sentenza 256 del 10 luglio 1996, giudicando sul precedente condono la Corte ha disatteso l'opinione secondo cui sarebbe impedito agli enti competenti (Regioni, Province e Comuni) qualsiasi intervento di governo del territorio; richiamando due precedenti sue decisioni in termini, n. 416 e n. 427 del 1995. Ed ha anche rilevato la responsabilità di tali Enti nell'azione di controllo del territorio; con il condono lo Stato fissa dunque le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale.

Sebbene non riferita alla particolare problematica delle autonomie speciali, la decisione acquista significato alla luce della successiva 536 del 27 dicembre 2002 che invece riguarda proprio la nostra Regione, e una materia – la caccia - dove pure è investita di competenza legislativa esclusiva (art 3, lett. i, dello Statuto).

Una prima affermazione riguarda il permanere dei limiti statutari imposti alla competenza primaria dal citato articolo 3, riportati sotto il capo B), anche dopo la legge costituzionale n. 3 del 2002, il cui articolo 10 estende la riforma alle Regioni a statuto speciale per la parte più favorevole all'autonomia. Resta ferma quindi la necessità che siano rispettate le norme fondamentali delle riforme economico sociali.

Ma vi è di più: considerando il calendario venatorio come regola incidente sui valori dell'ambiente e dell'ecosistema, le relative norme riportano la

competenza in via esclusiva alla potestà legislativa statale.

In questa decisione si afferma una sorta di assorbimento delle competenze regionali in quelle statali, proprio nel caso di materie “miste”.

La sentenza infatti ha dichiarato illegittima la legge regionale n. 5/2002, in quanto lesiva del principio espresso dalla normativa statale che limitava l'esercizio della caccia al 31 gennaio di ogni anno.

Queste citazioni sono, ad avviso del Tribunale, sufficienti a dimostrare una lettura del sistema di riparto delle competenze legislative che impedisca un frazionamento delle scelte fondamentali, e una sostanziale impossibilità di raggiungere risultati i quali, soprattutto nella materia finanziaria, giovano insieme allo Stato come alle Regioni e agli altri enti territoriali, ancora privi di sufficienti risorse proprie, e che devono quindi attingere dal sistema finanziario centrale.

Non si dimentichi che l'articolo 5 esprime, nella parte della Costituzione intitolata ai principi fondamentali, la ferma volontà che la Repubblica, pur riconoscendo e promuovendo le autonomie locali, resti una e indivisibile.

E) Conclusioni.

Considerato che la controversia in esame si riferisce a abusi edilizi riconducibili fra quelli astrattamente suscettibili di sanatoria ai sensi dell'articolo 32 D.L. 269/2003 all'inizio citato, l'applicabilità in Sardegna di tali disposizioni comporta, ai sensi dell'art. 44, comma 1° della legge 28 febbraio 1985, n. 47, la sospensione del presente giudizio; decorso il termine del 31 marzo 2003, o quello successivo previsto da eventuali leggi di proroga, senza che sia stata presentata domanda di sanatoria, la sospensione perde efficacia.

P.Q.M.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER LA SARDEGNA

sospende il giudizio sul ricorso in epigrafe .

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio, il giorno 17 dicembre 2003 dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna con l'

intervento dei signori:

Paolo Turco,	Presidente,
Rosa Panunzio,	Consigliere;
Silvio Ignazio Silvestri,	Consigliere – estensore.

Depositata in segreteria oggi 03/02/2004

Il Segretario generale f.f.