CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **42/1985** (ECLI:IT:COST:1985:42)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **ANDRIOLI**
Udienza Pubblica del **12/12/1984**; Decisione del **07/02/1985**
Deposito del **13/02/1985**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **10734 10735**
Atti decisi:

N. 42

SENTENZA 7 FEBBRAIO 1985

Deposito in cancelleria: 13 febbraio 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 44 bis del 20 febbraio 1985.

Pres. ELIA - Rel. ANDRIOLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. GUGLIELMO ROEHRSSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente della Provincia autonoma di Trento, notificato il 2 luglio 1979, depositato in cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 20 del registro 1979, per conflitto di attribuzioni sorto a seguito dell'ingiunzione fiscale notificata dall'Ufficio del Registro di Borgo Valsugana a Osti Liliana e per conoscenza alla Provincia di Trento, per sanzione pecuniaria irrogata dal sindaco di Siror a seguito di annullamento di licenza edilizia.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri con l'intervento del Comune di Siror;

udito nell'udienza pubblica del 12 dicembre 1984 il Giudice relatore Virgilio Andrioli;

uditi l'avv. Vitaliano Lorenzoni per la Provincia autonoma di Trento e l'avv. dello Stato Dante Corti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con atto, notificato il 2 luglio 1979 al Presidente del Consiglio dei ministri (depositato il 19 luglio 1979 e iscritto al n. 20/1979 Reg. ricorsi conflitti), la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente autorizzato con delibera di Giunta n. 4782 dell'8 giugno 1979, rappresentata e difesa giusta procura per atti notar Pierluigi Mott di Trento n. 27177 del 12 giugno 1979, dagli avv.ti Feliciano Benvenuti e Vitaliano Lorenzoni, ha proposto ricorso per conflitto di attribuzioni contro il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministero delle Finanze per l'annullamento dell'ingiunzione in data 29 marzo 1979 dell'Ufficio del Registro di Borgo Valsugana - Intendenza di Finanza di Trento - con la quale era stato richiesto il pagamento di una sanzione pecuniaria in materia edilizia comminata, a seguito di annullamento giurisdizionale di licenza edilizia, a carico di Osti Liliana. Ha esposto la Provincia che, a seguito di annullamento pronunciato dal Cons. di Stato con decisione 17 maggio 1973, di licenza edilizia concessa a Osti Liliana il 24 ottobre 1970 per la costruzione di un edificio nel Comune di Siror, il Sindaco, con provvedimento in data 21 ottobre 1975, n. 2299, determinò in lire 72 milioni la sanzione pecuniaria, e invitava la Osti al pagamento, che il provento della sanzione era stato rivendicato dal Ministero delle Finanze - Intendenza di Finanza di Trento - a mezzo dell'Ufficio del Registro di Borgo Valsugana, aveva emesso sotto la data del 29 marzo 1979 ingiunzione di pagamento notificata per conoscenza alla Provincia di Trento in data 8 maggio 1979; sulla base di tale esposizione, ha lamentato la violazione dell'art. 8, n. 5, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e dell'art. 1, d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 ed ha chiesto dichiararsi la competenza di essa Provincia per la riscossione delle sanzioni pecuniarie in materia edilizia irrogate e, conseguentemente, annullare l'ingiunzione di pagamento emessa dall'Ufficio del Registro di Borgo Valsugana del 29 marzo 1979 nei confronti di Osti Liliana.

Con atto di deduzioni depositato il 19 luglio 1979, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'interesse del quale l'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto dichiararsi il ricorso della Provincia I) irricevibile per ciò che il termine di sessanta giorni avrebbe preso a decorrere dal 28 febbraio 1979 (data della lettera missiva, con la quale la Provincia aveva dichiarato di conoscere e di contestare la lettera intendentizia del 16 agosto 1978), laddove la successiva ingiunzione sarebbe da definire atto meramente esecutivo della già manifestata volontà di esercitare il potere, e II) in subordine infondata per ciò IIa) che l'ultimo comma dell'art. 13, l. 675/1967 stabilisce che, mentre nel caso di costruzione senza licenza i proventi delle sanzioni pecuniarie sono riscossi dal Comune e destinati al finanziamento delle opere di urbanizzazione, nel caso di annullamento di licenza i proventi sono incamerati dallo Stato senza alcuna destinazione specie di carattere urbanistico (in tal senso ha richiamato Cons. Stato Sez. V 30 aprile 1973, n. 368 che ha posto in luce come, nel caso di sanzione consecutiva

ad annullamento giurisdizionale delle licenze, non è da reputare lecito che il Comune tragga arricchimento da atto illegittimo cui ha dato vita), IIb) che la norma in esame non ha giustificazione diversa da quella cui si ispirano gli artt. 586 e 827 c.c., che rispettivamente attribuiscono allo Stato le eredità in assenza di successibili e le proprietà degli immobili vacanti, e ciò spiega perché lo Stato, che, a differenza del Comune, beneficia delle sanzioni in caso di difetto di licenza, non sia tenuto a destinare le somme, che ne formano oggetto, a finalità urbanistica o di altro specifico genere, IIc) che nessuna rilevanza nel problema che ne occupa sarebbe da riconoscere al trasferimento di attribuzioni urbanistiche operato con l'art. 1, d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 perché il potere di irrogare le sanzioni e di incamerarne gli importi nulla avrebbe da vedere con tali attribuzioni. In allegato ha l'Avvocatura erariale esibito l'ordinanza 21 ottobre 1975 e l'ingiunzione 31 marzo 1977 del Sindaco di Siror, la nota 16 agosto 1978 dell'Intendente di finanza di Trento e la nota 28 febbraio 1979 della Provincia di Trento.

Con atto depositato il 30 giugno 1980, in calce al quale era stata stilata procura all'avv. Ivone Cacciavillani, ha spiegato intervento il Comune di Siror chiedendo dichiararsi spettargli la sanzione e deducendo a sostegno di tale conclusione che, a sensi del comma nono dell'art. 15, l. 10/1977, la somma che ne forma oggetto va attribuita al Comune se non ancora esatta alla data di entrata in vigore della legge stessa (interpretazione recepita nella circolare 15 febbraio 1977, n. 156/1-XIII, nella quale la Provincia di Trento aveva affermato vigenti, nel suo territorio, tutte le disposizioni dell'art. 15 della l. 10/1977, ivi compreso l'ultimo comma).

Con la memoria depositata il 10 luglio 1984 la difesa del Comune ha fatto capo alla distinzione tra vizi formali e vizi sostanziali della concessione edilizia ed ha soggiunto che nel primo caso nessuna sanzione può essere imposta al richiedente che si appalesa vittima di scorrettezza formale, laddove nel secondo caso il richiedente è l'artefice primo dell'illegittimità e, pertanto, va a suo carico imposta la sanzione, il cui oggetto pecuniario dovrebbe andare al Comune che è vittima della illegittima iniziativa, laddove ne è la spettanza alla Provincia o allo Stato esclusa dal fatto che l'una e l'altro sono del tutto estranei alla gestione urbanistica; ha poi richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentt. 5/1980 e 127/1983) espressiva della concessione quale causa della elevazione del jus aedificandi a diritto soggettivo perfetto per inferirne che spetterebbe al Comune, cui compete siffatta elevazione, sopportare le conseguenze della illegittimità di questa rimuovendo le opere abusive, a conferma della conclusione già formulata nell'atto d'intervento - spettare non già alla Provincia ricorrente o allo Stato resistente ma al Comune interveniente l'oggetto pecuniario della sanzione -.

2. - Alla pubblica udienza del 12 dicembre 1984, alla quale il ricorso era stato rinviato a seguito del decesso del giudice Maccarone dalla pubblica udienza del 10 luglio 1984, il giudice Andrioli ha svolto la relazione, gli avv.ti Lorenzoni per la Provincia di Trento e l'avv. dello Stato Corti per il Presidente del Consiglio dei ministri hanno illustrato le già formulate conclusioni con specifico riferimento alle eccezioni di inammissibilità del ricorso.

Considerato in diritto:

3. - È infondata l'eccezione d'irricevibilità del ricorso della Provincia perché la lettera, indirizzata il 16 agosto 1978 dall'Intendente di Finanza di Trento al Comune di Siror e p.c. all'Ufficio del Registro di Borgo Valsugana, era diretta a persuadere il Comune destinatario che questo poteva irrogare la pena pecuniaria e non anche emettere l'ingiunzione di pagamento, e, di conseguenza, a rimettere il provvedimento irrogatorio all'Ufficio di Registro di Borgo Valsugana onde questo procedesse alla riscossione del credito.

Né a far sì che il proposito dell'Intendenza di Finanza evadesse dai rapporti tra Stato e Comune era idonea la circostanza che l'Assessore della Provincia a Finanze, Territorio, Programmazione economica e Servizi dell'Urbanistica - venuto a conoscenza della missiva intendentizia (non indirizzata, si ripete, né a lui né impersonalmente alla Provincia) - ebbe ad esprimere nella lettera del 28 febbraio 1979 "l'avviso che la riscossione della sanzione pecuniaria di cui all'art 13 legge 765/1967, a seguito dell'annullamento della licenza comunale, spetti alla Provincia". E ciò perché nella missiva intendentizia, indirizzata al Comune, non è lecito ravvisare un atto in senso tecnico preparatorio della lesione degli interessi della Provincia, ai quali la sola ingiunzione della Intendenza al Comune poteva attentare, e ciò perché l'ingiunzione si profilava nei confronti della Provincia come fatto giuridico e non come provvedimento anteriormente al quale si potesse delineare la entità di atto o di atti di funzione in senso tecnico-giuridico preparatoria. Pertanto l'alternativa della conoscenza e della notificazione dell'atto da impugnare non affiora nella realtà della presente specie, di laiche la sola notificazione della ingiunzione al Comune ad istanza dell'Intendenza è da riguardare come veicolo di conoscenza della volontà dell'Intendenza di arrecare offesa ai diritti della Provincia.

4. - poiché l'intervento è dal Comune diretto al riconoscimento della legittimazione del Comune medesimo all'ingiunzione e alla percezione del ricavato nei confronti della Provincia e dello Stato, la complessa pretesa, che ne forma, indipendentemente e ancora prima dello scrutinio di fondatezza della stessa, oggetto, sfugge alla giurisdizione di questa Corte, cui compete la definizione di conflitti di attribuzione di natura costituzionale tra Stato e Regioni o Province autonome. Né spetta alla Corte individuare il giudice competente a conoscere del buon fondamento della pretesa del Comune.

5. - Nel merito la domanda, per prima proposta dalla Provincia autonoma di Trento al fine di accertare se la pretesa, dallo Stato azionata, di incassare l'oggetto pecuniario della sanzione comminata a carico della Osti Liliana, la quale aveva costruito nel Comune di Siror un edificio sulla base di autorizzazione poi annullata in sede giurisdizionale, è fondata perché in virtù dell'art. 8, n. 5, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige) "Le province hanno la potestà di emanare norme legislative entro limiti indicati dall'art. 4 nelle seguenti materie: ... 5) urbanistica e piani regolatori;", in virt - dell'art. 16 dello Statuto "Nelle materie e nei limiti entro cui la Regione può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato, sono esercitate rispettivamente dalla Regione o dalla Provincia", e in virtù dell'art. 1, d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 "Le attribuzioni dell'Amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia comunque sovvenzionate, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche … esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sopraprovinciale e quelle già spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie, sono esercitate, per il rispettivo territorio dalla Provincia di Trento e di Bolzano ai sensi e nei limiti di cui agli artt. 8, 9 e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e con la osservanza delle norme del presente decreto".

Non giova contrapporre, come nell'interesse dello Stato ha fatto l'Avvocatura, alla premessa maggiore del sillogismo giudiziale, così come costituita, la distinzione tra costruzione elevata senza licenza e costruzione elevata sulla base di licenza poi annullata in via giurisdizionale perché la l. 6 agosto 1967, n. 675 (rectius 765), al cui art. 13 la si deve, per essere anteriore nel tempo è stata superata dai tre corpi normativi costitutivi della premessa maggiore.

L'affermata competenza della Provincia giustifica l'annullamento della ingiunzione di pagamento emessa il 29 marzo 1979 dall'Ufficio del Registro di Borgo Valsugana nei confronti di Osti Liliana; declaratoria, cui - stante la carenza, al tempo in cui fu sollevato il conflitto di normativa inteso a dissociare il diritto d'incamerare il ricavo pecuniario delle sanzioni della

legittimazione ad intimare l'ingiunzione - consegue il diritto della ricorrente Provincia al ricavo.

Il rispetto dei limiti soggettivi del giudicato impone di circoscrivere l'autorità della sentenza che la Corte va a pronunciare alla Provincia autonoma di Trento e allo Stato, parti del conflitto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiarata l'inammissibilità dell'intervento spiegato dal Comune di Siror, dichiara che spetta alla Provincia autonoma di Trento la riscossione di sanzioni pecuniarie in materia edilizia irrogate a seguito di annullamento della licenza edilizia e, di conseguenza, annulla la ingiunzione di pagamento emessa dall'Ufficio del Registro di Borgo Valsugana il 29 marzo 1979 nei confronti di Osti Liliana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 1985.

F.to: LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.