CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **623/1988** (ECLI:IT:COST:1988:623)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **DELL'ANDRO**
Udienza Pubblica del **09/03/1988**; Decisione del **08/06/1988**
Deposito del **10/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **15/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13253**
Atti decisi:

N. 623

SENTENZA 8-10 GIUGNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, avv. Mauro FERRI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge della Regione Sicilia 27 dicembre 1978, n. 71 (Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica) promosso con ordinanza emessa il 10 dicembre 1979 dal T.A.R. per la Sicilia sul ricorso proposto da Gallo Afflitto Assunta contro il Comune di Carini, iscritta al n. 347 del registro ordinanze 1981 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 276 dell'anno 1981;

Visto l'atto di intervento della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 1988 il Giudice relatore Renato Dell'Andro;

Uditi gli avvocati Giuseppe Fazio e Armando De Marco per la Regione Sicilia;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa il 10 dicembre 1979, il T.A.R. Sicilia solleva, in riferimento all'art. 14 dello Statuto speciale per la Regione Sicilia ed agli artt. 3, 41 e 101 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge regionale siciliana 27 dicembre 1978, n. 71, il quale prevede che, nel caso d'accertata inadempienza all'ordinanza di sospensione dei lavori, il Sindaco possa provvedere all'apposizione di sigilli al cantiere ed al macchinario impiegato per lo svolgimento dei lavori.

In particolare, il giudice a quo lamenta l'incostituzionalità delle norme impugnate poiché, innanzitutto, in generale e soprattutto in materia urbanistica, il potere di disporre il coattivo spossessamento d'un bene è funzione tipicamente giurisdizionale ed in quanto tale spettante all'autorità giudiziaria ordinaria.

Sussiste, inoltre, secondo lo stesso giudice, da parte della norma impugnata, violazione dell'art. 14 dello Statuto della Regione Sicilia, in quanto il rispetto della sfera di competenza garantita all'autorità giudiziaria costituisce principio generale dell'ordinamento giuridico dello Stato e, come tale, vincolante l'esercizio della competenza legislativa regionale anche esclusiva, nonché violazione del principio costituzionale d'eguaglianza, in quanto il legislatore regionale avrebbe dato luogo ad un'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dei sottoposti alla legislazione nazionale, per i quali non è prevista, quale forma di cautela, la predetta apposizione di sigilli al cantiere ed al macchinario impiegato.

Il giudice a quo rileva, infine, un contrasto della norma impugnata con l'art. 41 Cost., dato che la possibilità che l'autorità amministrativa sequestri, oltre al cantiere, anche gli strumenti di lavoro ivi normalmente giacenti, incide sulla libera attività lavorativa degli operai e quindi sull'esercizio concreto dell'impresa.

2. - La Regione Sicilia, intervenendo in giudizio a mezzo degli avvocati Giuseppe Fazio e Armando de Marco, contesta che la disposizione impugnata violi l'assetto delle competenze previsto dalla Costituzione. Infatti, l'apposizione dei sigilli di cui all'art. 48 della legge regionale n. 71 del 1978, oltre a non poter essere confusa con i vari tipi di sequestro contemplati dai codici di rito, non può neppure esser considerata vera e propria ipotesi di sequestro. Al contrario, si tratta, a parere della Regione Sicilia, di mero atto amministrativo costituente una fase procedimentale nell'ambito dei provvedimenti di vigilanza e sanzionatori, aventi, appunto, mero carattere amministrativo (di cui agli artt. 46, 47 e 49 della stessa legge regionale n. 71 del 1978) e che non formano né possono formare oggetto di censura. La ratio della norma è quella d'evitare che con i mezzi esistenti in cantiere possa medio tempore essere modificato lo stato delle opere eseguite.

La Regione ricorda che il sequestro amministrativo è previsto da numerose leggi dello Stato come uno dei mezzi cautelari e coercitivi della Pubblica Amministrazione e che, pertanto, la misura amministrativa di cui all'art. 48 della legge regionale n. 71 del 1978 è in linea con le previsioni delle leggi dello Stato e di quelle urbanistiche in particolare, costituendo detta misura uno dei modi d'esecuzione d'ufficio dell'ordinanza di sospensione del Sindaco.

La Regione nega, inoltre, l'assunta violazione dell'art. 3 Cost. in quanto il ragionamento alla base dell'ordinanza di rimessione porterebbe ad escludere qualsiasi possibilità di diversificazione della legislazione regionale rispetto a quella statale; e nega altresì la

violazione dell'art. 41 Cost., in quanto l'apposizione temporanea di sigilli ad un cantiere ed al relativo macchinario non costituisce violazione del principio di libertà dell'iniziativa economica privata, dal momento che il costruttore, proprietario del cantiere e delle attrezzature relative, è, nella specie, diretto responsabile della violazione edilizia od urbanistica.

Considerato in diritto

1. - L'ordinanza di rimessione, nel dichiarare non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge della Regione Sicilia n. 71 del 27 dicembre 1978, sollevata dalla ricorrente nel procedimento "a quo", fa riferimento all'art. 101 Cost. (oltre che agli artt. 3 e 41 Cost.) e non agli artt. 101 e segg. Cost., come indicato dalla predetta ricorrente e, come sottolinea la difesa della Regione siciliana, non motiva sufficientemente l'illegittimità dell'art. 48 della citata legge regionale in riferimento all'art. 101 Cost., limitandosi ad assumere che l'art. 48 della legge regionale n. 71 del 27 dicembre 1978 devolva all'amministrazione attiva "un tipico atto cautelare di natura penale quale il sequestro, il quale, per i principi generali desumibili dalle leggi dello Stato anche in materia urbanistica, è normalmente d'esclusiva competenza degli organi dell'autorità giudiziaria".

Va, intanto, preliminarmente rilevato che, avendo la Regione Sicilia, ai sensi dell'art. 14 del suo Statuto, competenza esclusiva in materia urbanistica, la stessa Regione deve ritenersi vincolata ai soli principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato e ad eventuali norme fondamentali di riforme economico-sociali e non ai principi generali "desumibili dalle leggi dello Stato" o "fissati dalle leggi nazionali", come letteralmente si esprime l'ordinanza di rimessione.

Vero è che, stante la mancanza d'idonea motivazione dell'assunto sostenuto dalla predetta ordinanza, non resta che interpretare quest'ultima secondo l'iter argomentativo seguito dalla parte ricorrente nel procedimento "a quo": in tanto l'apposizione di sigilli, prevista dall'art. 48 della legge della Regione Sicilia del 27 dicembre 1978, n. 71, costituisce atto cautelare di natura penale in quanto è strumentalmente legata all'irrogazione d'una misura penale, la confisca.

Sennonché, già alcune precisazioni vanno proposte in ordine alla natura di atto cautelare dell'apposizione di sigilli di cui qui si discute: considerato, infatti, che a quest'ultima, avente ad oggetto il cantiere ed il macchinario impiegato per lo svolgimento dei lavori, si provvede, ai sensi del citato art. 48, nel caso d'accertata inadempienza all'ordinanza sindacale di sospensione dei lavori, sembra che, partendo dalla natura cautelare (ma ciò non è neppure pacifico) dell'ordinanza di sospensione dei lavori, l'apposizione di sigilli, mirando ad ottenere in modo coatto l'effetto che si sarebbe dovuto conseguire attraverso la sospensione, costituisca, se mai, misura esecutiva di secondo grado rispetto alla misura, cautelare, di primo grado, integrata dalla predetta sospensione dei lavori.

Ma quel che più conta è che, da un canto, la confisca penale ha, di regola, salvi gli approfondimenti non consentiti in questa sede, natura accessoria e, nell'ipotesi in esame, non si vede a quale pena la stessa confisca aderisca e, dall'altro canto, l'intero procedimento, così come strutturato dalla legge regionale siciliana 27 dicembre 1978, n. 71, non può in alcun modo esser qualificato come giurisdizionale, tenuto soprattutto conto dell'organo d'amministrazione attiva, il Sindaco, al quale compete l'emissione dell'ordinanza di sospensione dei lavori, l'apposizione di sigilli ex art. 48 della legge regionale in esame nonché l'applicazione della confisca dell'opera eseguita.

2. - Ed è questo il tema principale sul quale l'ordinanza di rimessione richiama l'attenzione

di questa Corte: a parere del giudice "a quo" la legge regionale in discussione, appunto rimettendo al Sindaco l'emissione dei precitati provvedimenti, violerebbe i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

L'assunto del giudice "a quo" non può esser condiviso.

Invero, non risultano in alcun modo violati, dall'art. 48 della citata legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, né i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato né, le norme fondamentali della legge n. 10 del 1977.

Ed infatti: quand'anche si ritenesse che l'apposizione di sigilli di cui al più volte ricordato art. 48 costituisca caratteristico, autentico atto di sequestro (cosa peraltro contestata dalla difesa della Regione Sicilia) poiché non è in base ad elementi contenutistici o strutturali che può differenziarsi il sequestro disposto dall'autorità giudiziaria civile e penale dal provvedimento di sequestro emesso dall'autorità d'amministrazione attiva (tutti i sequestri, infatti, si risolvono in autoritativa, provvisoria sottrazione della materiale disponibilità d'un bene) vale sottolineare che è pacifico, in dottrina ed in giurisprudenza, che esistano, nel vigente sistema, ipotesi di sequestro disposti dall'autorità d'amministrazione attiva. Vero è che, ove il legislatore, come nella specie, inserisca in un procedimento certamente amministrativo - non giurisdizionale (nessuno può fondatamente escludere che il procedimento qui in discussione sia amministrativo non giurisdizionale) un sequestro a tutela d'un interesse pubblico la cui cura è affidata, come del resto l'intero procedimento, ad un'autorità amministrativa, tal sequestro ha sicuramente natura amministrativa. E vero è anche che non è costituzionalmente illegittimo, da parte della Regione Sicilia, rimettere alla stessa autorità il potere di disporre sequestro amministrativo del cantiere, allorché ci si sia resi inadempienti all'ordinanza di sospensione dei lavori: non risulta, infatti, che esista, nei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, quello della riserva d'affidamento alla sola autorità giudiziaria del potere di disporre ogni tipo di sequestro.

3. - Né l'art. 48 della legge regionale siciliana n. 71 del 1978 viola norme fondamentali della legge statale di riforma economico-sociale n. 10 del 1977. Gli artt. 4 e 12 di quest'ultima legge affidano appunto al Sindaco la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale come la competenza ad emanare l'ordinanza di sospensione dei lavori ed a provvedere alla demolizione delle opere illegittimamente eseguite. Sicché, in definitiva, l'art. 48 della legge regionale siciliana n. 71 del 1978, nel pieno rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato e di quelli posti dalla legge statale n. 10 del 1977, ha conferito al Sindaco, in aggiunta a quanto già previsto dalla legge statale da ultimo citata, soltanto la misura dell'apposizione di sigilli al cantiere ed al macchinario impiegato per lo svolgimento dei lavori, nel caso d'accertata inadempienza all'ordinanza di sospensione.

Ove, peraltro, si ricordi l'interpretazione che, in materia, la Corte di Cassazione ha sempre offerto delle leggi statali, secondo la quale la competenza dell'autorità amministrativa in sede di vigilanza e confisca delle opere edilizie abusivamente realizzate esclude l'intervento dell'autorità giudiziaria, si avrà la definitiva conferma della conformità dell'art. 48 della legge regionale siciliana n. 71 del 27 dicembre 1978 alla legge statale di riforma n. 10 del 28 gennaio 1977 ed anche alla successiva legge statale n. 47 del 28 febbraio 1985. All'obiezione secondo la quale l'art. 15 della legge statale n. 10 del 1977 non potrebbe derogare, senza esplicito riferimento, al provvedimento della confisca penale, andrebbe risposto che, allorché la legge stabilisce per ipotesi tassativamente indicate una sanzione diversa ma della stessa specie di quella ordinaria, la norma speciale prevale su quella generale. E ciò vale tanto più per il sequestro penale delle opere edilizie abusivamente realizzate, giacché tale sequestro (che, si ricordi, va disposto nei limiti delle esigenze istruttorie, per l'accertamento dei reati e l'assunzione delle prove) non può certamente esser disposto in funzione strumentale rispetto alla confisca amministrativa prevista dalle leggi statali in materia.

V'è, infine, da ricordare che le garanzie giurisdizionali nei confronti delle misure adottate dal Sindaco ai sensi della legge regionale siciliana n. 71 del 27 dicembre 1978, ed in particolare dell'apposizione dei sigilli di cui all'art 48, rimangono ovviamente assicurate dalla normale sottoposizione delle stesse misure ai consentiti rimedi giurisdizionali.

4. - Né è ravvisabile violazione, da parte della norma impugnata, dell'art. 3 Cost.: non si riuscirebbe, infatti, ad intendere quali poteri siano stati conferiti dall'art. 14 dello Statuto della Regione siciliana ove fosse impedito alle norme della Regione qualsiasi diversificazione rispetto alle leggi statali. Allorché la legislazione esclusiva della Regione Sicilia in materia urbanistica, ex art. 14 dello Statuto, si mantiene, com'è avvenuto per l'art. 48 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, nei limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato e delle norme fondamentali di riforme economico-sociali statali, non può sorgere alcun dubbio d'illegittimità costituzionale in ordine alla predetta legislazione regionale.

5. - L'apposizione temporanea di sigilli, prevista dall'articolo impugnato, non contrasta neppure con l'art. 41 Cost., giacché non può certo ritenersi violato il principio di libertà dell'iniziativa economica allorché si assume una misura, peraltro temporanea e provvisoria, d'apposizione di sigilli a tutela d'interessi generali: tale misura è disposta a garanzia dell'esecuzione dell'ordine di sospensione dei lavori, comunque inadempiuto dal proprietario del cantiere e delle relative attrezzature.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 41 e 101 Cost., e 14 dello Statuto speciale della Regione siciliana, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, con ordinanza del 10 dicembre 1979, dell'art. 48 della legge della Regione Sicilia 27 dicembre 1978, n. 71.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: DELL'ANDRO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.