

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **276/2003** (ECLI:IT:COST:2003:276)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **FLICK**

Udienza Pubblica del **20/05/2003**; Decisione del **08/07/2003**

Deposito del **24/07/2003**; Pubblicazione in G. U. **30/07/2003**

Norme impugnate:

Massime: **27909**

Atti decisi:

N. 276

SENTENZA 8 - 24 LUGLIO 2003

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della sentenza della Corte di Cassazione sez. 3° penale, n.204 del 23 gennaio 2001, che, disapplicando l'art. 4 della legge Regione Lombardia 19 novembre 1999, n. 22, ha annullato l'ordinanza del Tribunale di Sondrio del 28 luglio 2000, relativa al sequestro preventivo di un cantiere edile, promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 24 maggio 2001, depositato in Cancelleria il 5 giugno 2001 ed iscritto al n. 16 del registro conflitti 2001.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2003 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Uditi l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

- Con ricorso depositato il 5 giugno 2001, la Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla sentenza della Corte di cassazione, sezione terza penale, del 23 gennaio 2001 (depositata il 7 marzo 2001), n. 204, lamentando «una inammissibile lesione di specifiche prerogative regionali, con conseguente violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione»; e chiedendo che questa Corte «voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte di cassazione, disapplicare la norma di legge regionale di cui all'art. 4, comma 3, della legge regionale [della Lombardia] n. 22 del 1999».

La Regione ricorrente premette che la sentenza citata ha annullato senza rinvio l'ordinanza con cui il Tribunale di Sondrio, sezione del riesame, aveva a sua volta annullato il decreto di sequestro preventivo di un cantiere edile, in esito alla contestazione del reato di costruzione edilizia in assenza di concessione, ai sensi dell'art. 20, lettera. b), della legge 28 febbraio 1985 n. 47; e che, in particolare, la Corte di cassazione aveva ritenuto inaccoglibile la tesi - fatta propria dal Tribunale in sede di riesame e condivisa dalla ricorrente - della insussistenza dell'ipotesi di reato, in ragione del disposto dell'art. 4 della legge della Regione Lombardia 19 novembre 1999, n. 22: norma che, per la tipologia di opere edilizie oggetto dell'imputazione, avrebbe sostituito il regime della concessione edilizia di cui alla legge n. 47 del 1985 con quello della denuncia di inizio attività (D.I.A.), «regolarmente eseguita nella fattispecie in esame».

- Secondo la Regione, la citata norma di legislazione regionale - prevedendo la serie di interventi edilizi subordinati a denuncia di inizio di attività - avrebbe espressamente sancito che essa si applica (comma 3) «...a tutti gli interventi edilizi definiti nell'Allegato A della deliberazione di Giunta Regionale n. 6/38573 del 25 settembre 1998, [...] purché conformi alla vigente strumentazione urbanistica comunale»: e ciò con l'evidente scopo di ampliare il novero degli interventi soggetti alla semplice denuncia iniziale, mediante l'applicazione di tale norma anche agli interventi di nuova costruzione, alla sola condizione della loro conformità alla vigente strumentazione urbanistica comunale. Invece, la Corte di cassazione, con la pronuncia in argomento, avrebbe ritenuto - in netto contrasto con la vigente legislazione regionale - che, per le opere eseguite nella fattispecie sottoposta al suo esame e, in generale, per «ogni intervento di nuova edificazione», il regime concessorio non potesse essere sostituito dalla mera denuncia di inizio attività, in forza di asseriti «principi fondamentali della legislazione urbanistica statale», cui la normativa regionale andrebbe ricondotta, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

In particolare, nella sentenza in questione, la Cassazione avrebbe individuato tali principi desumendoli sia dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, come modificato dall'art. 2 della legge n. 537 del 1993, secondo cui per le concessioni edilizie l'atto di assenso non potrebbe essere sostituito da una mera denuncia di inizio attività; sia dall'art. 2, comma 60, della legge n. 662 del 1996, nella parte in cui restringe l'ambito di applicazione della D.I.A. agli interventi edilizi di minor rilievo. In realtà, a parere della Regione, la Cassazione avrebbe «operato un'illegittima invasione nelle competenze regionali in materia urbanistica, disapplicando la normativa lombarda in nome di generiche esigenze di riconduzione della medesima nell'alveo dei principi fondamentali enunciati da leggi dello Stato»: così violando le prerogative costituzionali della Regione ed «arrogandosi» il potere di disapplicare una disposizione di legge regionale, in quanto ritenuta in contrasto con la norma costituzionale di cui all'art. 117.

- Più specificamente, la Regione lamenta come il Giudice di legittimità - «scontrandosi con l'inequivoco dato letterale» dell'art. 4, comma 3, della citata legge regionale n. 22 del 1999 - abbia ritenuto che la norma «autolimiterebbe la propria applicazione» ai soli interventi di recupero di immobili e di realizzazione di nuovi parcheggi: così negando, in radice, la possibilità di avvalersi della D.I.A. per gli interventi di nuova costruzione, benché ricompresi nell'elenco del già citato Allegato A) alla deliberazione di Giunta regionale n. 6/38573 del 25 settembre 1998. Pertanto - assume la ricorrente - «indipendentemente da quanto testualmente previsto dall'art. 4», la Cassazione «è pervenuta, in sostanza, alla sua disapplicazione», affermando così l'obbligo della Regione a sottrarre in ogni caso gli interventi di nuova costruzione al regime della denuncia di inizio attività, in forza dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato; e postulando così «l'esistenza di un precetto diverso da quello voluto dal legislatore regionale».

Ad avviso della Regione, «ciò che si contesta non è un *error in iudicando* commesso dalla Suprema Corte, bensì un difetto assoluto di giurisdizione della magistratura ordinaria, che non può sostituire una propria determinazione a quella del legislatore»: a costituire fondamento del conflitto non sarebbe, cioè, «l'uso illegittimo» di un potere comunque spettante all'autorità giudiziaria; quanto, piuttosto, «una vera e propria interferenza nell'azione regionale idonea a condizionare l'attribuzione che in quell'azione si esprime e si svolge, mediante atti non consentiti al giudice». Quest'ultimo si sarebbe espresso in ordine alla costituzionalità di una norma di legge regionale fino al punto da disapplicarla, così pervenendo alla «negazione implicita dell'intrinseca natura legislativa dell'atto»: il che integrerebbe «un errore sui confini stessi della giurisdizione».

Sotto tale profilo, secondo la Regione, risulterebbero violate numerose norme della Carta fondamentale e, segnatamente, l'art. 127, «quanto meno dal punto di vista procedimentale»; l'art. 101, nella parte in cui vincola i giudici alla legge; l'art. 134, che riserva alla Corte costituzionale il giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali.

- La ricorrente ritiene inoltre che, con la sentenza oggetto del conflitto, sarebbe stata anche «operata un'inammissibile lesione del potere legislativo regionale nella materia urbanistica». Essa rileva come la giurisprudenza di questa Corte abbia ritenuto possibile la lesione delle attribuzioni regionali attraverso pronunce di organi giurisdizionali, «ove queste espressamente dichiarino di disapplicare le leggi emanate dalle regioni, ovvero si attengano, nel giudizio che sono chiamate ad esprimere, ad interpretazioni palesemente erranee e, quindi, di fatto meramente apparenti».

Nel caso di specie, il potere giurisdizionale esercitato determinerebbe, in concreto, «un'illegittima compressione di un'attribuzione regionale ed un'altrettanto illegittima espansione di altra attribuzione statale»: ciò in quanto la materia “urbanistica” rientra tra quelle su cui la Regione ha potestà legislativa ed amministrativa; e tali potestà sono tutelate non soltanto dall'art. 117 Cost. (ambito materiale) e 127 Cost. (ambito procedimentale), ma anche da tutta una normativa la quale - in attuazione dei principi di decentramento e di semplificazione - ha espressamente statuito che “la disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti conferiti alle Regioni ... spetta alle Regioni quando è riconducibile alle materie di cui all'art. 117, primo comma della Costituzione” (art. 3 della legge n. 59 del 1997, c.d. legge Bassanini). Dalla «pretesa», da parte della Corte di cassazione, di «modificare il vigente dettato normativo», sì da «sostituirsi al legislatore», discenderebbe - conclude la ricorrente - una inammissibile lesione delle prerogative regionali: con conseguente violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione. Né, in senso contrario, varrebbe l'obiezione secondo cui gli effetti della sentenza in questione sarebbero limitati all'oggetto di quel giudizio, «così che la legge regionale n. 22 del 1999 continuerebbe a spiegare la sua efficacia in via generale»; infatti, sarebbe sufficiente la disapplicazione di una disposizione di legge «anche in un solo caso», per determinare la rilevata lesione delle prerogative regionali costituzionalmente tutelate, con conseguente necessità di annullamento della sentenza oggetto

del conflitto.

5.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza delle doglianze espresse nel ricorso. La difesa erariale evidenzia come la sentenza oggetto del conflitto rechi «una interpretazione delle norme vigenti», dalle quali non possono di certo essere escluse le norme-quadro statali: con la conseguenza che la Regione Lombardia avrebbe, in realtà, proposto una «inammissibile impugnazione avverso sentenza legittimamente resa dalla Suprema Magistratura penale». D'altra parte, secondo l'Avvocatura, l'esegesi della disposizione legislativa regionale adottata dalla ricorrente risulterebbe incompatibile con il principio fondamentale della legislazione dello Stato che sancisce l'esclusiva competenza statale in materia di repressione penale, poiché l'eliminazione dello strumento concessorio, a beneficio della denuncia di inizio attività, verrebbe ad incidere sulle fattispecie penali (assenza della concessione, totale difformità, variazioni essenziali) che ad esso fanno riferimento.

6. - Con memoria depositata in prossimità della udienza, la Regione ricorrente ha richiamato e sviluppato ulteriormente le considerazioni già poste a fondamento del ricorso, sottolineando come, nel caso in esame, sarebbe altresì «riscontrabile un evidente abuso anche nel concreto esercizio del potere giurisdizionale, connesso all'interpretazione palesemente erronea che la Suprema Corte ha fornito della norma di legge regionale applicabile nel caso *de quo*, vale a dire dell'art. 4, comma 3, l.r. 22/1999, anche in raffronto ai principi desumibili dalle leggi dello Stato».

Considerato in diritto

1. - La Regione Lombardia propone conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla sentenza pronunciata dalla Corte di cassazione, sezione terza penale, il 23 gennaio 2001, n. 204, con la quale è stato disposto l'annullamento senza rinvio dell'ordinanza del Tribunale del riesame di Sondrio del 28 luglio del 2000, che aveva a sua volta annullato il decreto di sequestro preventivo di un cantiere edile, disposto a seguito della contestazione del reato di costruzione in assenza di concessione edilizia, a norma dell'art. 20, lett. b), della legge n. 47 del 1985. La Corte regolatrice, infatti, «in netto contrasto con la vigente legislazione regionale», avrebbe ritenuto - sulla base di una asserita necessità di riconduzione della normativa regionale ai principi fondamentali della legislazione urbanistica statale - che, per le opere eseguite nella vicenda sottoposta al suo esame, il regime concessorio non potesse essere sostituito dalla semplice denuncia di inizio di attività. In tal modo - sostiene la Regione ricorrente - la Corte di cassazione avrebbe operato una illegittima invasione nelle competenze regionali in materia urbanistica, disapplicando la disciplina legislativa regionale «in nome di generiche esigenze di riconduzione della medesima nell'alveo dei principi fondamentali enunciati da leggi dello Stato»; così da vulnerare «gravemente...le prerogative costituzionali» della stessa ricorrente.

2. - Il conflitto non è ammissibile.

Come osserva la stessa ricorrente, questa Corte ha affermato in più occasioni che anche gli atti giurisdizionali sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto, non soltanto tra poteri dello Stato, ma anche tra Regioni e Stato: sempre che, tuttavia, il conflitto stesso non si risolva in un improprio strumento di sindacato e di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, assumendo le connotazioni di un mezzo di impugnazione atipico. Una eventualità, quest'ultima, la cui evidente patologia risulterebbe aggravata dalla circostanza che lo scrutinio, in tal modo impropriamente richiesto a questa Corte, finirebbe per sovrapporsi a quello già operato in sede giurisdizionale, con un perimetro decisorio peraltro neppure

coincidente e nel quadro di un contrasto tra enti, diversi dalle parti del procedimento nel quale è stato adottato l'atto posto a base del conflitto.

Ove, dunque, relativamente a norme sostanziali o processuali, si intendano far valere vizi o errori di giudizio, gli unici rimedi attivabili possono essere quelli previsti dall'ordinamento processuale nel quale l'atto di giurisdizione concretamente si iscrive. Se così non fosse, il giudizio costituzionale si trasformerebbe in un nuovo grado di giurisdizione avente portata generale: «avendo infatti per lo più le situazioni soggettive delle Regioni base diretta o almeno indiretta in norme di rango costituzionale attributive di competenza - ha osservato questa Corte - la gran parte dei motivi di doglianza da parte delle stesse contro decisioni giurisdizionali finirebbe per potersi trasformare automaticamente in motivo di ricorso per conflitto di attribuzione, con evidente forzatura dei caratteri propri di quest'ultimo e alterazione dei rapporti tra la giurisdizione costituzionale e quella riconosciuta a istanze giurisdizionali non costituzionali» (sentenza n. 27 del 1999).

Perché sia dunque ammissibile un conflitto di attribuzione, quando a base della *vindicatio* sia posto un atto giurisdizionale, è necessario che da parte del potere o dell'ente - che da quell'atto pretende di aver subito una lesione nella propria sfera di attribuzioni costituzionali - «sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale...ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente» (v. la sentenza citata ed altre ivi richiamate).

Alla luce di tali principi, emerge con chiarezza come, nella specie, le doglianze prospettate dalla ricorrente non integrino i presupposti di cui si è detto. Infatti, la Regione stessa non contesta tanto una vera e propria “disapplicazione” di una norma regionale, quanto piuttosto una “interpretazione palesemente erronea” di essa da parte della Corte di cassazione, la quale “ha fornito un'interpretazione alquanto restrittiva del citato articolo 4 ... fino a sostanzialmente disapplicarlo, almeno parzialmente”.

Orbene, a tale interpretazione restrittiva - nell'individuare quale fosse la norma applicabile nel procedimento incidentale *a quo* - la Corte di cassazione è pervenuta attraverso un argomentare tipicamente interpretativo, mediante il riferimento a “ragioni di ordine testuale, razionale e sistematico” (così la motivazione della sentenza); e ciò ha fatto riferendosi, nella motivazione, non già a principi fondamentali da essa individuati *aliunde* - per formulare in base a questi ultimi, come sembra ritenere la ricorrente, un inammissibile sindacato di disapplicazione per incostituzionalità *ex art. 117 Cost.* - bensì a quei principi fondamentali enunciati espressamente proprio dall'art. 4 commi 1 e 2 della legge regionale.

Si versa, pertanto, in un contrasto avente ad oggetto esclusivamente la portata da annettere ad una proposizione ermeneutica, la quale, per di più, promana, nella ipotesi in esame, proprio da parte dell'organo che - a norma dell'art. 65 dell'ordinamento giudiziario - è chiamato ad assicurare «...l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni...». La situazione è quindi ben diversa da quella scrutinata nella sentenza n. 285 del 1990 (più volte evocata dalla Regione ricorrente), ove un abnorme “potere disapplicativo” di leggi regionali fu espressamente posto a fondamento del provvedimento giurisdizionale, costituendone non un passaggio dell'*iter* argomentativo, ma la dichiarata essenza della *ratio decidendi*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia nei confronti dello Stato, in relazione alla sentenza della Corte di cassazione, sezione terza penale, del 23 gennaio 2001, n. 204, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Giovanni Maria FLICK, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2003.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

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.