

COMMISSIONE STUDI CIVILISTICI

Studio n. 4929

TERZO CONDONO ED EFFETTI DELLA DICHIARAZIONE EVENTUALE DI SUA INCOSTITUZIONALITÀ

Approvato dalla Commissione studi del Consiglio Nazionale del Notariato il 20 aprile 2004

L'art. 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con legge 24 novembre 2003, n. 326, qualificato come "terzo condono", trovasi attualmente all'attenzione della Corte costituzionale, essendo stato esso impugnato da alcune Regioni nel dubbio che lo Stato abbia con esso emanato un provvedimento legislativo di competenza delle Regioni stesse.

Si pone pertanto il problema di stabilire quale sorte debba attribuirsi alla predetta norma sul terzo condono, nell'eventualità che la Corte costituzionale decida di dichiarare l'incostituzionalità.

Il tutto si può ridurre al seguente interrogativo: che accade se la Corte costituzionale adotti sentenza dichiarativa d'incostituzionalità della norma in discorso?

E va da sé che la fattispecie ipotizzata pone vari problemi:

a) che accade, sul piano amministrativo, alla domanda di condono presentata nella vigenza della norma impugnata? Il procedimento di condono deve proseguire il suo corso come se la norma impugnata continuasse nella sua vigenza o il Comune deve arrestare il procedimento?

b) Che accade per gli atti notarili in precedenza (rispetto alla pronuncia della Corte costituzionale) posti in essere, facendo riferimento alla normativa sul terzo condono e tenendo conto di tutte le prescrizioni che detta normativa comporta?

c) Che accade, sul piano della commerciabilità, per tutti gli atti posti in essere

successivamente alla pronuncia di merito della Corte: si continua a tener conto del procedimento instaurato, oppure occorre tener conto del fatto che la norma più non esiste?

1. Effetti della dichiarazione di incostituzionalità di una norma

Allorquando la Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità di una legge, sia essa legge dello Stato oppure legge regionale, questa legge cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della pronuncia d'incostituzionalità nella Gazzetta Ufficiale (1).

La dottrina si è posta il problema se la sentenza della Corte dichiarativa dell'incostituzionalità possa essere applicata retroattivamente ed ha affermato che questa retroattività opera quantomeno in collegamento con la lite giudiziaria instaurata, in costanza della quale un giudice abbia sollevato eccezione d'incostituzionalità di una norma di legge, norma indispensabile per la pronuncia giudiziaria in corso (2). Si afferma infatti che "ad evitare incongruenze inaccettabili, si deve ammettere che, almeno nel processo *a quo* la legge dichiarata incostituzionale non possa più trovare applicazione" e che pertanto, "attraverso la disapplicazione, la dichiarazione di incostituzionalità si deve riflettere su fatti, situazioni e rapporti realizzatisi antecedentemente" (3).

La Corte costituzionale (4) ha anche affermato che il principio che si suole esprimere con il brocardo "*tempus regit actum*", ricavabile dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al cod. civ. e dagli artt. 65 del R.D. 28 maggio 1931, n. 602 e 16 del D.P.R. 8 agosto 1955, n. 666, significa che la validità degli atti è e rimane regolata dalla legge vigente al momento della loro formazione e perciò, lungi dall'escludere, postula al contrario che a tale legge gli operatori giuridici debbano fare riferimento quando siano da valutare atti anteriormente compiuti. Ed ha specificato che se non fosse intervenuta pronuncia di illegittimità costituzionale di norme disciplinanti la formazione di determinati atti, proprio alla stregua di tali norme dovrebbe in prosieguo operarsi, se e quando tuttora possibile, la valutazione degli atti posti in essere nel tempo in cui quelle erano in vigore: ciò che, invece, è vietato dopo la pubblicazione della sentenza di questa Corte, che dalle norme stesse ha sostanzialmente accertato *erga omnes* la incostituzionalità.

Ma contemporaneamente è stato chiarito che occorre stabilire i limiti della portata generale della sentenza d'incostituzionalità della norma, considerato che "la legge è entrata in vigore e si è imposta nell'ordinamento con la forza che le è propria, e che sulla sua base si sono venuti svolgendo i rapporti della vita sociale" (5).

In definitiva, sembra che in questa materia si sia proceduto per gradi: dopo un primo periodo in cui si tendeva a valutare la pronuncia d'incostituzionalità alla stessa stregua della successione delle norme nel tempo, per cui si riteneva che la retroattività valesse esclusivamente per il processo che aveva dato causa all'eccezione d'incostituzionalità; successivamente si fa strada l'opinione che la retroattività valga in linea generale, per tutte le ipotesi, sul presupposto che l'incostituzionalità della legge debba essere ritenuta tale fin dal momento in cui la legge è stata promulgata.

In questo modo si afferma solitamente (6) che "le leggi repubblicane dichiarate incostituzionali si considerano "annulate" e la sentenza di accoglimento della Corte costituzionale colpisce tali leggi sin dalla loro entrata in vigore"; mentre secondo questa dottrina "altrettanto pacifico è che a tale regola sfuggono i cosiddetti rapporti esauriti, vale a dire tutte quelle situazioni giuridiche che si sono definitivamente consolidate, vuoi per l'intervento di una sentenza passata in giudicato vuoi per lo spirare di termini di decadenza o di prescrizione o per altri motivi previsti nelle leggi dello Stato che valgano ad impedire la giustiziabilità del rapporto interessato dalla norma dichiarata incostituzionale".

Infatti altra dottrina ha chiarito che la decisione d'incostituzionalità esplica effetti retroattivi rispetto a situazioni e rapporti pendenti, cioè suscettibili di fornire materia per un giudizio (7). Mentre hanno il connotato di rapporti esauriti i seguenti: passaggio in giudicato della sentenza; prescrizione nel diritto privato; decadenza nel diritto pubblico; preclusione nei rapporti di diritto processuale (8).

In definitiva, si può affermare che sul punto della retroattività della pronuncia della Corte costituzionale che dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma, la dottrina accolga le seguenti conclusioni:

a) nessun dubbio che la retroattività operi per la lite giudiziaria che ha determinato l'eccezione di incostituzionalità: il giudice pertanto riterrà la norma mai operativa per il caso di specie, decidendo la lite senza tenerne conto;

b) la retroattività peraltro si riferisce anche alle situazioni giuridiche precedenti, salvi i rapporti esauriti, i quali continueranno ad essere disciplinati dalla norma dichiarata incostituzionale.

2. Influenza della pronuncia d'incostituzionalità sulla sanatoria del terzo condono

Allorquando pertanto la pronuncia della Corte costituzionale stabilisca l'incostituzionalità della norma, gli effetti di questa sentenza d'incostituzionalità (secondo l'opinione maggioritaria attualmente accolta) retroagiscono al momento di emanazione della norma e restano intatti soltanto gli effetti esauriti. Questa la regola, dalla quale occorre trarre le opportune conclusioni.

1. Sarebbe certamente esaurito l'effetto derivante da un atto negoziale redatto sulla base di una domanda di condono non ancora conclusa con provvedimento di sanatoria. Anche se in tal caso può porsi in discussione il risultato favorevole del provvedimento di condono. In questo caso, insomma, si avrebbe un atto negoziale valido, quando peraltro il procedimento di condono potrebbe essere interamente pregiudicato dalla sentenza d'incostituzionalità. Si verificherebbe insomma quanto è stato affermato più sopra in ordine alla divaricazione esistente tra i problemi della commerciabilità del bene e i problemi della sua sanatoria che non sia andata a buon fine.

2. Successivamente alla pronuncia d'incostituzionalità della norma, insomma:

- non potrà più essere presentata domanda di condono;
- non potrà più produrre effetti la domanda di condono presentata in precedenza senza che essa si sia conclusa con un provvedimento formale del Comune;
- la validità del provvedimento formale del Comune opererà a patto che dal giorno della sua emanazione sia trascorso inutilmente il termine di legge per la sua impugnazione innanzi al giudice amministrativo;
- non potrà più essere commercializzato il bene se la domanda di condono sia stata presentata successivamente alla pronuncia della Corte costituzionale;
- non potrà più essere commercializzato il bene neppure se la domanda di condono sia stata presentata prima ma non portata a compimento, prima della sentenza della Corte costituzionale, con il provvedimento formale della pubblica amministrazione non più soggetto a ricorso innanzi al TAR.

3. Conclusioni riassuntive

Ferma restando in ogni caso la validità giuridica degli atti notarili posti in essere anteriormente alla pronuncia d'invalidità della norma, successivamente potrà tenersi conto, ai fini della commerciabilità, della domanda presentata in precedenza, ma soltanto se accompagnata dal provvedimento di sanatoria non ricorribile se la pronuncia della Corte sia quella

d'incostituzionalità.

Successivamente alla pronuncia della Corte costituzionale, invece, non potranno essere avanzate *ex novo* domande di condono e pertanto non potrà tenersi conto di esse ai fini della commerciabilità del bene.

NOTE

(1) L'art. 136 Cost. dispone espressamente: "Quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione".

(2) Cfr. per tutti G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Imola, 1988, pag. 262, il quale afferma che dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza della Corte sulla Gazzetta Ufficiale è fatto divieto di considerare efficace la legge e che si tratta di un divieto *erga omnes* che non ammette ignoranza, basata sulla presunzione di conoscenza che discende dalla pubblicazione predetta.

(3) Sempre G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., pag. 264. V. anche F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. del diritto*, vol. X, Milano, 1962, pag. 966.

(4) Sentenza 2 aprile 1970, n. 49, in *Giur. cost.*, 1970, 555

(5) Cfr. F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, cit., pag. 969.

(6) Cfr. M. CARTABIA, *Portata e limiti della retroattività delle sentenze della Corte costituzionale che incidono sugli status giuridici della persona. In margine ad alcune recenti sentenze della Corte di cassazione in materia di cittadinanza*, in *Giur. cost.*, 1996, 3260.

(7) V. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., pag. 266.

(8) Sempre G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., pag. 267.