

1ª SERIE SPECIALE

Spedizione in abbonamento postale (50%) - Roma

Anno 135° — Numero 13

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 marzo 1995

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

**DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85001**

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 2 febbraio 1995 (della Corte dei conti).

Corte dei conti - sottrazione al controllo preventivo della Corte dei conti del decreto del Ministro del tesoro 22 giugno 1993, n. 242632 relativo ai nuovi criteri cui devono uniformarsi le partecipazioni detenibili in imprese dagli enti e gruppi creditizi e ai quali deve a sua volta attenersi la Banca d'Italia nell'attività ordinatoria e di vigilanza che le compete in materia - Legittimazione retroattiva del rifiuto del Governo di sottoporre detto decreto al controllo della Corte di conti con la legge n. 20/1994 che, nel convertire il d.-l. n. 359/1993 ne ha modificato l'art. 7, decimo comma, prevedendo la deroga alla sottoposizione a controllo preventivo per gli «atti e provvedimenti emanati nelle materie monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria» - Lamentata lesione delle competenze della Corte dei conti in materia di controllo preventivo degli atti - Richiesta di preventiva ed eventuale sollevazione da parte della Corte costituzionale dinanzi a se stessa della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, tredicesimo comma, e dell'art. 8, primo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Corte dei conti - sottrazione al controllo preventivo della Corte dei conti di decreti ministeriali in materia bancaria e creditizia mediante decreti-legge reiterati non convertiti il cui contenuto è stato recepito dalla legge n. 20/1994, che ha sostituito l'art. 7, decimo comma, del d.-l. n. 232/1993 con l'art. 7, decimo comma, dei dd.-ll. nn. 359 e 453 del 1993 - Abuso dello strumento della decretazione d'urgenza e lesione della competenza della Corte dei conti in materia di controllo preventivo di legittimità.

Corte dei conti - sottrazione dalla sottoposizione a controllo preventivo dei decreti in materia monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria - Abuso dello strumento della decretazione d'urgenza nell'ipotesi della qualificazione della legge n. 20/1994, quale legge di conversione.

(Decreto del Ministro del tesoro 22 giugno 1993, n. 242632).

(Cost., artt. 77, secondo e terzo comma, e 100, secondo comma)

Pag. 7

N. 3. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 3 febbraio 1995 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Impiego pubblico - Recepimento normativa risultante dall'accordo sindacale in data 20 ottobre 1994, riguardante il personale non dirigente della regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano e contenente prime misure di omogeneizzazione interne al comparto in attuazione dell'art. 6 dell'accordo sindacale 3 febbraio 1994 in attesa della futura contrattazione - Indebita invasione della sfera di competenza statale, atteso il mancato adeguamento della legislazione regionale (già impugnata con ricorso n. 58/1994) a quella nazionale costituita dalla legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 - Disparità di trattamento tra i pubblici dipendenti ed impedimento del concorso di tutti i cittadini ai doveri di solidarietà - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 496/1993.

(Deliberazione della giunta della regione Trentino-Alto Adige 27 ottobre 1994, n. 2327).

(Cost., artt. 2, 3 e 117)

» 16

N. 155. Ordinanza della pretura di Roma, sezione distaccata di Bracciano, del 2 febbraio 1995.

Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condono edilizio - Previsione della sospensiva di tutti i procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Possibilità di beneficiare di detto istituto di clemenza anche per coloro che abbiano usufruito del condono del 1985: per coloro che abbiano costruito in aree paesaggisticamente vincolate, anche se a condizione di ottenere parere favorevole degli enti preposti alla gestione del vincolo, nonché per coloro i cui immobili siano stati acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio comunale, purché non destinati ad attività di pubblica utilità e salvi eventuali diritti di terzi sugli immobili stessi - Irrazionalità - Lesione del principio di eguaglianza tra cittadini - Indebita rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva senza la prescritta maggioranza dei due terzi dei componenti - Lesione del principio di obbligatorietà dell'azione penale - sottrazione agli enti pubblici del controllo del territorio - Violazione delle autonomie locali - Mancata tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione - Mancata osservanza del principio che l'iniziativa economica privata non sia in contrasto con l'utilità sociale, la libertà e la dignità umana - Violazione del diritto di proprietà dei comuni - Richiamo alla sentenza n. 369/1988.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 725 (*recte*: n. 724), art. 39; legge 28 febbraio 1985, n. 47, capi IV e V).
(Cost., artt. 2, 3, 9, 41, 42, 79, 112, 117, 118, 119 e 128)

Pag. 18

N. 156. Ordinanza della pretura di Reggio Calabria, sezione distaccata di Melito Porto Salvo, del 13 gennaio 1995.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione di tutti i procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Indebita rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva senza la prescritta maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera come richiesto per la concessione dell'amnistia - Lesione del principio di uguaglianza.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39).

(Cost., artt. 3 e 79)

» 29

N. 157. Ordinanza del tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino Alto-Adige del 25 novembre 1995.

Regione Trentino-Alto Adige - Controlli - Controllo della giunta provinciale di Trento sulle deliberazioni degli enti locali dipendenti - Termine di venti giorni per l'annullamento dell'atto controllato - Previsione, in caso di sospensione di detto termine a seguito di richiesta da parte del presidente della giunta all'ente deliberante di chiarimenti o di elementi integrativi di giudizio, della ripresa di decorrenza del termine stesso dal momento della ricezione degli atti richiesti - Ingiustificata deroga al principio stabilito dalla legge nazionale sui controlli degli atti degli enti locali (art. 5 della legge n. 62/1953) circa il decorso di un nuovo termine di venti giorni dal ricevimento delle controdeduzioni in caso di sospensione del termine per richiesta di chiarimenti o di elementi integrativi di giudizio - Lesione dell'autonomia degli enti locali.

(Legge regionale Trentino-Alto Adige 4 gennaio 1993, n. 1, art. 52, quarto comma; decreto del presidente della giunta regionale Trentino-Alto Adige 14 ottobre 1993, n. 19, art. 96).

(Cost., artt. 5 e 130)

» 32

N. 158. Ordinanza della pretura di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio, del 27 gennaio 1995.

Inquinamento - Scarichi di insediamento produttivo immessi in pubbliche fognature ed eccedenti i limiti di accettabilità previsti dal regolamento comunale (nella specie: comune di Codigoro) - Lamentata disciplina realizzata attraverso decreti-legge ripetutamente reiterati - Lesione del principio di riserva di legge in materia penale - Conseguente possibile disparità di trattamento tra fattispecie identiche, ma giudicate sotto la vigenza di diversi decreti-legge - Carezza dei requisiti della «necessità ed urgenza» necessari per l'emanazione degli stessi.

(D.-L. 16 gennaio 1995, n. 9, artt. 1 e segg.).

(Cost., artt. 25 e 77)

» 35

- N. 159. Ordinanza della pretura di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio, del 27 gennaio 1995.
- Inquinamento - Scarichi di insediamenti produttivi immessi in acque superficiali eccedenti i limiti di cui alla tabella A della legge n. 319/1976 - Lamentata disciplina realizzata attraverso decreti-legge ripetutamente reiterati - Lesione del principio di riserva di legge in materia penale - Conseguente possibile disparità di trattamento tra fattispecie identiche, ma giudicate sotto la vigenza di diversi decreti-legge - Carenza dei requisiti della «necessità ed urgenza» necessari per l'emanazione degli stessi.**
- (D.-L. 16 gennaio 1995, n. 9, artt. 1 e segg.).
(Cost., artt. 25 e 77) Pag. 37
- N. 160. Ordinanza della pretura di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio, del 13 gennaio 1995.
- Inquinamento - Scarichi di insediamenti produttivi immessi in acque superficiali eccedenti i limiti di cui alla tabella A della legge n. 319/1976 - Lamentata disciplina realizzata attraverso decreti-legge ripetutamente reiterati - Lesione del principio di riserva di legge in materia penale - Conseguente possibile disparità di trattamento tra fattispecie identiche, ma giudicate sotto la vigenza di diversi decreti-legge - Carenza dei requisiti della «necessità ed urgenza» necessari per l'emanazione degli stessi.**
- (D.-L. 16 novembre 1994, n. 629, art. 3).
(Cost., artt. 25 e 77) » 37
- N. 161. Ordinanza della pretura di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio, del 12 gennaio 1995.
- Inquinamento - Scarichi di pubbliche fognature eccedenti i limiti tabellari previsti dalla legge n. 319/1976 - Lamentata depenalizzazione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi meno gravi, ma punite con maggior severità - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme CEE in particolare con la direttiva n. 271/1991 - Penalizzazione dell'iniziativa economica privata, in specie: aziende che abbiano fatto investimenti per adeguare gli impianti alla normativa attuale - Violazione del principio di riserva di legge in materia penale per reiterazione a catena dei decreti-legge - Disparità di trattamento tra fattispecie identiche, ma giudicate sotto la vigenza di diversi decreti-legge - Carenza dei requisiti della «necessità ed urgenza» necessari per l'emanazione degli stessi.**
- (D.-L. 16 novembre 1994, n. 629, art. 3).
(Cost., artt. 3, 9, secondo comma, 10, 25, 32, 41 e 77) » 39
- N. 162. Ordinanza della pretura di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio, del 24 gennaio 1995.
- Inquinamento - Scarichi di pubbliche fognature e di insediamenti civili, eccedenti i limiti tabellari previsti dalla legge n. 319/1976, effettuati in acque superficiali e senza la prescritta autorizzazione - Lamentata reiterazione a catena di decreti-legge con sottrazione del potere legislativo al Parlamento - Lesione del principio di riserva di legge e di certezza del diritto in materia penale - Carenza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'emissione del decreto legge - Disparità di trattamento tra situazioni eguali ma giudicate sotto la vigenza di diversi decreti-legge.**
- (D.-L. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3).
(Cost., artt. 3, 25, secondo comma, e 77) » 43
- N. 163. Ordinanza della pretura di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio, del 24 gennaio 1995.
- Inquinamento - Scarichi di pubbliche fognature e di insediamenti civili eccedenti i limiti previsti dalla legge regionale (nella specie: Emilia-Romagna) - Lamentata reiterazione a catena di decreti-legge con sottrazione del potere legislativo al Parlamento - Lesione del principio di riserva di legge e di certezza del diritto in materia penale - Carenza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'emissione del decreto-legge - Disparità di trattamento tra situazioni eguali ma giudicate sotto la vigenza di diversi decreti-legge.**
- (D.-L. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3).
(Cost., artt. 3, 25, secondo comma, e 77) » 45

N. 164. Ordinanza della pretura di Reggio Calabria, sezione distaccata di Bagnara Calabria, del 16 gennaio 1995.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione di tutti i procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Indebita rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva senza la prescritta maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera come richiesto per la concessione dell'amnistia - Lesione del principio di uguaglianza.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39).

(Cost., artt. 3 e 79)

Pag. 45

N. 165. Ordinanza della pretura di Reggio Calabria, sezione distaccata di Bagnara Calabria, del 7 novembre 1994.

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione di tutti i procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione di reati dopo l'avvenuto pagamento - Indebita rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva senza la prescritta maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera come richiesto per la concessione dell'amnistia - Lesione del principio di uguaglianza.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 551, artt. 1, 2 e 3).

(Cost., artt. 3 e 79)

» 48

N. 166. Ordinanza del tribunale di Pesaro dell'8 febbraio 1995.

Reato in genere - Sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità ai reati (nella specie contestati all'imputato) in materia di armi da sparo diversamente da quanto stabilito per figure criminose anche più gravi - Irragionevolezza - Lesione dei principi di eguaglianza e di proporzione tra quantità e qualità della pena e disvalore del fatto anche in funzione della finalità rieducativa della pena stessa - Richiamo alle sentenze nn. 249/1993 e 254/1994.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60).

(Cost., artt. 3 e 27, terzo comma)

» 50

N. 167. Ordinanza della pretura di Perugia, sezione distaccata di Assisi, del 17 gennaio 1995.

Inquinamento - Rifiuti (nella specie: residui da ciclo produttivo) - Esclusione dalla categoria se quotati in borse merci o in listini mercuriali istituiti presso le camere di commercio - Conseguente inapplicabilità della pena penale in tema di rifiuti - Lamentata reiterazione a catena di decreti-legge anche con modifiche - Disparità di trattamento - Lesione del principio di tutela dell'ambiente e della salute, di certezza e di riserva di legge in materia penale nonché di adeguamento all'ordinamento giuridico italiano alle norme CEE, in particolare direttive nn. 156 e 689 del 1991 - Denunciata carenza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'emissione del decreto-legge.

(D.-L. 7 gennaio 1995, n. 3, art. 12).

(Cost., artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 77)

» 52

RETTIFICHE

AVVISI DI RETTIFICA

Comunicato relativo al titolo dell'ordinanza della pretura di Roma, sezione distaccata di Bracciano, del 27 gennaio 1995, n. 146. (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - I^a serie speciale - n. 12 del 22 marzo 1995)

Pag. 55

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 2 febbraio 1995
(della Corte dei conti)*

Corte dei conti - sottrazione al controllo preventivo della Corte dei conti del decreto del Ministro del tesoro 22 giugno 1993, n. 242632 relativo ai nuovi criteri cui devono uniformarsi le partecipazioni detenibili in imprese dagli enti e gruppi creditizi e ai quali deve a sua volta attenersi la Banca d'Italia nell'attività ordinatoria e di vigilanza che le compete in materia - Legittimazione retroattiva del rifiuto del Governo di sottoporre detto decreto al controllo della Corte di conti con la legge n. 20/1994 che, nel convertire il d.-l. n. 359/1993 ne ha modificato l'art. 7, decimo comma, prevedendo la deroga alla sottoposizione a controllo preventivo per gli «atti e provvedimenti emanati nelle materie monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria» - Lamentata lesione delle competenze della Corte dei conti in materia di controllo preventivo degli atti - Richiesta di preventiva ed eventuale sollevazione da parte della Corte costituzionale dinanzi a se stessa della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, tredicesimo comma, e dell'art. 8, primo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Corte dei conti - sottrazione al controllo preventivo della Corte dei conti di decreti ministeriali in materia bancaria e creditizia mediante decreti-legge reiterati non convertiti il cui contenuto è stato recepito dalla legge n. 20/1994, che ha sostituito l'art. 7, decimo comma, del d.-l. n. 232/1993 con l'art. 7, decimo comma, dei dd.-ll. nn. 359 e 453 del 1993 - Abuso dello strumento della decretazione d'urgenza e lesione della competenza della Corte dei conti in materia di controllo preventivo di legittimità.

Corte dei conti - sottrazione dalla sottoposizione a controllo preventivo dei decreti in materia monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria - Abuso dello strumento della decretazione d'urgenza nell'ipotesi della qualificazione della legge n. 20/1994, quale legge di conversione.

(Decreto del Ministro del tesoro 22 giugno 1993, n. 242632).

(Cost., artt. 77, secondo e terzo comma, e 100, secondo comma).

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Corte dei conti, in persona del presidente *pro-tempore* — in forza dei poteri conferitigli con la determinazione n. 135/93 del 12 agosto 1993 (depositata il 23 settembre 1993) della Corte dei conti, sezione del controllo sugli atti del Governo (doc. n. 1) — rappresentato e difeso dal prof. avv. Alessandro Pace, ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, piazza delle Muse n. 8, come da mandato in calce al presente atto, contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, in relazione:

alla sottrazione del decreto del Ministro del tesoro 22 giugno 1993, n. 242632, al controllo preventivo della Corte dei conti, concretatasi nell'omesso invio dell'originale del provvedimento, in violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione e dell'art. 7, primo comma, del d.-l. n. 143 del 1993 e dell'art. 7, decimo comma, del d.-l. n. 232 del 1993;

al connesso comportamento del Governo, consistente nella modifica dell'art. 7, decimo comma, del d.-l. n. 232 del 1993, in violazione sia dell'art. 77, secondo comma, che dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

alla connessa illegittimità costituzionale — sotto vari profili, e in subordine — degli artt. 3, tredicesimo comma, e 8, primo comma, della legge n. 20 del 1994, per violazione degli artt. 77, secondo e terzo comma, e 100, secondo comma, della Costituzione.

FATTO

Si riportano le «premesse in fatto» della delibera n. 135/93 della Corte dei conti.

«Con il decreto indicato in epigrafe il Ministro del tesoro, sentito il comitato interministeriale per il credito e il risparmio (C.I.C.R.), ha fissato, in attuazione dell'art. 22, primo comma, lettere a) e c) del decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, i nuovi criteri cui devono uniformarsi le partecipazioni detenibili in imprese dagli enti e gruppi creditizi ed ai quali deve a sua volta attenersi la Banca d'Italia nell'attività ordinatoria e di vigilanza, che le compete in materia.

Nella relazione in data 30 luglio 1993, il consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero del tesoro ha espresso l'avviso che il decreto sia da assoggettarsi al controllo preventivo di legittimità di questa Corte ai sensi dell'art. 7, primo comma, lett. c) del d.-l. 17 luglio 1993, n. 232, in ragione delle sue caratteristiche di atto generale di indirizzo.

Il consigliere delegato al controllo ha rilevato, altresì, che il provvedimento si configura anche nel suo complesso e per gli specifici richiami contenuti nel testo come atto generale attuativo di norme comunitarie, in particolare della direttiva n. 89/646 del 15 dicembre 1989, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso alle attività dell'ente creditizio e l'esercizio delle stesse. Ciò implica l'assoggettabilità del provvedimento medesimo al controllo preventivo anche ai sensi della lett. e) del soprarichiamato art. 7, primo comma, del d.-l. n. 232 del 1993.

Ciò nonostante, ha fatto presente il consigliere delegato, il Ministero del Tesoro e per esso l'amministrazione non hanno ritenuto di dover sottoporre l'atto al controllo preventivo di questa Corte ed hanno altresì ritenuto di potervi dare esecuzione per il tramite della Banca d'Italia, che ha infatti provveduto ad impartire agli enti e gruppi creditizi le istruzioni di propria competenza in applicazione del decreto di cui trattasi (si veda la nota n. 242824 in data 9 agosto 1993 del direttore generale del tesoro, segretario del C.I.C.R.).

Né l'amministrazione ha aderito all'invito dell'ufficio di controllo di astenersi da ulteriori atti di esecuzione e di porre in essere i provvedimenti idonei a consentire il pieno esercizio della funzione di controllo preventivo sul decreto, ai cui fini è stata rappresentata, senza esito, la necessità della trasmissione dell'originale e dell'avviso espresso dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (nota n. 463 in data 14 luglio 1993 dell'ufficio di controllo sugli atti del Ministero del tesoro).

L'amministrazione, peraltro, a spiegazione del proprio atteggiamento ha rappresentato, dapprima con nota n. 242771 del 27 luglio 1993, poi nelle deduzioni contenute nella memoria trasmessa l'11 agosto 1993 e richiamata nell'intervento orale all'adunanza del 12 agosto 1993, il convincimento che il decreto ministeriale sia esente dall'assoggettamento al controllo preventivo di cui all'art. 7, primo comma, del d.-l. n. 232/93 in ragione della clausola derogatoria contenuta nel decimo comma dello stesso articolo, secondo cui le disposizioni di quest'ultimo non si applicano nei confronti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate nell'art. 1, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691.

L'argomentazione fondamentale dell'amministrazione è che gli «enti» cui si fa riferimento in quest'ultima norma non sono, come ritenuto dal consigliere delegato al controllo, gli enti e i gruppi creditizi, bensì lo Stato e i suoi organi e cioè quel complesso apparato politico-amministrativo (C.I.C.R., Ministro del tesoro, Banca d'Italia) che è titolare di poteri di indirizzo e vigilanza nel settore creditizio».

Sin qui i fatti assunti a presupposto della delibera n. 135/93 della Corte dei conti, che ne desumeva la violazione delle attribuzioni ad essa spettanti in base all'art. 100, secondo comma della Costituzione, come specificate nell'art. 7 del d.-l. 17 luglio 1993 n. 232, e concludeva per la sottoposizione del conflitto di attribuzione alla Corte costituzionale.

Come si è visto, la delibera in questione faceva seguito all'adunanza del 12 agosto 1993, nella quale il Governo aveva fatto valere, a favore della sua posizione, la clausola derogatoria contenuta nel decimo comma del citato art. 7.

Poco tempo dopo avveniva peraltro che il Governo, nel reiterare il d.-l. n. 232 — ormai destinato a decadere — adottasse un nuovo decreto-legge (n. 359 del 14 settembre 1993) di identico tenore e contenuto, decidendo peraltro di modificare proprio la disposizione dell'art. 7, decimo comma. La clausola derogatoria contenuta in quest'ultima disposizione veniva infatti riferita non più agli «enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate nell'art. 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691», ma agli «atti ed ai provvedimenti emanati nelle materie monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria». Con l'evidente conseguenza ... di rendere legittimo, a partire dall'entrata in vigore del d.-l. n. 359, il rifiuto del Governo di sottoporre a controllo preventivo il decreto ministeriale indicato in epigrafe, in quanto indubbiamente relativo alla «materia creditizia».

In seguito ad una ulteriore reiterazione veniva infine adottato il d.l. n. 453 del 15 novembre 1993 (pedissequamente ripetitivo del precedente) a cui spettava una sorte inconsueta: una parte di esso veniva infatti convertita (nella legge n. 19 del 14 gennaio 1994), mentre la parte restante veniva «trasformata» in disegno di legge governativo e, diveniva, a seguito della discussione e approvazione parlamentare, la legge n. 20 del 14 gennaio 1994.

Quest'ultima — pur non essendo una legge di conversione, con le conseguenze che vedremo successivamente — contiene, all'art. 3, tredicesimo comma, una previsione identica a quella contenuta sia nell'art. 7, decimo comma del d.-l. n. 359 del 1993, sia nell'art. 7 decimo comma del d.-l. n. 453 del 1993, nonché, all'art. 8, primo comma, una clausola di sanatoria di tutti gli effetti prodotti *medio-tempore* dai decreti non convertiti.

La legge n. 20 del 1994 produce quindi l'effetto di legittimare, a partire dalla sua entrata in vigore, il permanente rifiuto del Governo di sottomettere il d.m. in epigrafe al controllo della ricorrente; e di convalidare tale rifiuto retroattivamente, a partire dall'entrata in vigore del d.-l. n. 359 del 1993.

Non per questo viene meno l'interesse della Corte dei conti a sentir dichiarare, ex art. 100, secondo comma, della Costituzione, la non spettanza al Governo del potere di sottrarre a controllo preventivo il decreto in epigrafe; e altresì la non spettanza al Governo del potere di modificare, a tal fine, la disposizione dell'art. 7, decimo e ultimo comma, del d.-l. n. 232 del 1993.

DIRITTO

A) *In rito.*

Per ciò che riguarda i presupposti soggettivi del conflitto, ossia il riconoscimento della qualità di «potere dello Stato» sia alla Corte dei conti che al Governo, basterà richiamare la ormai consolidata giurisprudenza di codesta Corte.

Dopo le sentenze n. 406 del 1989 e n. 466 del 1993 è infatti fuori discussione che la Corte dei conti, nello svolgimento della funzione di controllo, goda della posizione di autonomia e di indipendenza che è caratteristica dei «poteri dello Stato». Come tali pronunce hanno correttamente rilevato, interpretando l'art. 100 secondo e terzo comma, della Costituzione, la natura «ausiliaria» della funzione attribuita non toglie invero che essa, per avere un senso e svolgersi correttamente, richieda l'indipendenza del controllante nei confronti del controllato, o dell'ausiliare nei confronti dell'ausiliato (siano essi Governo o Parlamento).

In conformità ai medesimi precedenti, e in particolare alla sent. n. 406 del 1989, si deve inoltre ritenere che legittimata a proporre il ricorso per la Corte dei conti sia la «Sezione di controllo sugli atti del Governo», come «organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere», a norma dell'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953.

Quanto alla legittimazione passiva del Governo, bisogna ricordare che codesta Corte ha costantemente ritenuto imputabili alla responsabilità collegiale del Governo i comportamenti dei singoli Ministri, a meno che questi non agissero eccezionalmente in forza di una specifica attribuzione costituzionale di competenza. Nell'ordinanza n. 24 del 1993 tale principio è stato ribadito con riguardo ad «atti e comportamenti connessi all'interpretazione di un decreto-legge», che è fattispecie identica a quella che ha determinato l'insorgere del presente conflitto. Il Governo ha d'altronde fatto esplicitamente propria la posizione del Ministro, provvedendo a modificare in via d'urgenza la disposizione di riferimento, contenuta nell'art. 7, ultimo comma, del d.-l. n. 232.

Il ricorso *de quo* viene dunque rivolto contro il Governo, come responsabile degli «atti e comportamenti» che il Ministro del tesoro ha adottato nell'interpretazione del d.-l. n. 232, oltre che dell'adozione dell'art. 7, ultimo comma, citato, nel nuovo testo.

Pure pacifica deve ritenersi, infine, la ricorrenza dei presupposti oggettivi del conflitto, ossia la «sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali» ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953. La lesione lamentata dalla ricorrente Corte dei conti attiene infatti alla funzione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, prevista dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione, e incide dunque su di una sfera di attribuzioni di livello costituzionale, così come ha riconosciuto la già citata sentenza n. 406 del 1989.

B) *Nel merito.*

Nel merito, la ricorrente lamenta la menomazione delle proprie competenze costituzionalmente garantite, da imputare al comportamento illegittimo del Governo.

Riguardo ai motivi di diritto è peraltro necessario operare una scansione temporale, in relazione al succedersi degli avvenimenti che si sono brevemente riassunti nel «fatto». La lesione lamentata con il presente ricorso scaturisce infatti dal medesimo comportamento omissivo, iniziato in coincidenza con l'emanazione del decreto ministeriale in epigrafe e tuttora perdurante: ma nel frattempo sono mutate le disposizioni di riferimento.

1. — Illegittimità del comportamento assunto dal Governo, in violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione e dell'art. 7, primo comma, del d.-l. n. 143 del 1993 e dell'art. 7, decimo comma, del d.-l. n. 232 del 1993.

In relazione alla fase cui si riferisce la delibera n. 135 della sezione di controllo, il comportamento omissivo del Governo deve ritenersi illegittimo, in quanto costituisce una palese violazione dell'art. 7, primo comma, del d.-l. n. 143 del 1993 e, successivamente, in quanto basato su di un'errata interpretazione della clausola derogatoria di cui all'art. 7, decimo comma, del d.-l. n. 232 del 1993.

A parte il fatto che quando fu adottato il d.m. in epigrafe, l'art. 7 del d.-l. n. 143 del 1993 non prevedeva alcuna clausola derogatoria, va comunque aggiunto che anche a volersi muovere nell'ottica del d.-l. n. 232 del 1993 le cose non cambiano. Ed infatti, come si rileva nella delibera della sezione di controllo, non può condividersi l'assunto — fatto proprio dal Governo — secondo il quale gli «enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate nell'art. 1 del d.l.c.p.s. n. 691/47» (art. 7, decimo comma, del d.-l. n. 232 del 1993) sarebbero le autorità investite di poteri pubblicistici nella materia del risparmio, credito e valuta, vale a dire Ministro del tesoro, Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, Banca d'Italia.

E ciò, in primo luogo, in base ad elementi testuali inconfutabili, che attengono all'uso sia del termine «enti», evidentemente improprio in relazione ad organi dello Stato, quali il Ministro del tesoro e il C.I.C.R., sia della locuzione «che svolgono la loro attività», adatta ad indicare l'espressione di autonomia privata, più che l'esercizio di competenze autoritative.

Corretta appare, dunque, l'interpretazione sostenuta dalla ricorrente, che identifica gli «enti» in questione con le banche, i gruppi bancari e gli intermediari finanziari, ossia con i soggetti (privati) che a norma del t.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, che riproduce sul punto il precedente d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 481) sono autorizzati a «svolgere la loro attività» nelle materie in questione.

Tali enti, ex art. 5, secondo comma, del citato t.u. n. 385 del 1993, rappresentano dunque i destinatari della vigilanza esercitata dalle «autorità creditizie», che, ex art. 1, lett. a), sono a loro volta da identificare con il C.I.C.R., il Ministro del tesoro e la Banca d'Italia. E sembra invero molto strano che nello stesso torno di tempo il Governo abbia adottato, per indicare questo complesso organizzativo, da un lato, una terminologia imprecisa ed erronea, dall'altro una definizione perfettamente corretta, come quella di «autorità creditizie», inserita per di più in un puntiglioso elenco di «Definizioni» posto al principio del citato testo unico (art. 1). Si ricordi infatti che l'amministrazione ha sostenuto l'interpretazione che si contesta nella nota del 27 luglio 1993, n. 242771, e cioè quando il testo unico in questione era già stato approvato dal Consiglio dei ministri, in data 2 luglio 1993 (prima di essere sottoposto al parere delle Camere).

Come sottolinea inoltre la citata delibera della sezione di controllo, non può neppure condividersi l'assunto del Governo, secondo il quale «gli enti cui fa riferimento il decimo comma dell'art. 7 non possono essere quelli creditizi, perché così si priverebbe di qualsiasi significato l'emanazione stessa della norma», dal momento che la Corte dei conti «non ha mai esercitato il controllo sugli enti creditizi stessi».

L'obiezione non tiene infatti conto dell'esatta collocazione sistematica della clausola limitativa di cui al decimo comma, nell'ambito dell'art. 7 del d.-l. n. 232 del 1993.

«Essa, in realtà — rilevava esattamente la citata delibera —, è riferita all'insieme delle disposizioni contenute nell'articolo e quindi non necessariamente a quelle concernenti i controlli, preventivi e successivi, sugli atti, i quali risultano circoscritti alla sfera provvedimentale del Governo e della pubblica amministrazione statale (art. 7, primo e quarto comma), bensì a quelle, tra tutte le possibili forme di controllo previste dall'art. 7, che siano suscettibili di applicazione nei riguardi degli enti destinatari della norma. E non v'è dubbio che, nel quadro fortemente innovativo dei controlli della Corte dei conti, introdotto dall'art. 7, oltre alla nuova disciplina del controllo sugli atti, assumono particolare rilievo i controlli di tipo gestionale, che mirano a verificare le modalità, l'andamento ed i risultati dell'attività amministrativa, finanziaria o patrimoniale delle amministrazioni pubbliche, anche non statali (art. 7, commi dal quinto al nono). È appunto in un tale contesto che sono agevolmente individuabili occasioni e ragioni di verifiche, accertamenti e valutazioni, da parte della Corte dei conti, nei riguardi di enti e gruppi creditizi in funzione dei soprarichiamati controlli sulle amministrazioni pubbliche. Tali occasioni e ragioni, evidentemente, il decimo comma, dell'art. 7 mira a sopprimere o quanto meno a comprimere.

Vengono per questi aspetti in evidenza, in primo luogo, gli accertamenti di cui la Corte avrebbe potestà di esercitare anche nei riguardi degli enti creditizi in ordine al buon esito dell'attività di indirizzo e di vigilanza nel settore creditizio, posta in essere attraverso il provvedimento in esame. La Corte ne sarebbe facoltizzata dal quinto comma, seconda frase, e potrebbe, a tal fine, tanto avvalersi dei controlli effettuati da altre istituzioni come fa intendere l'inciso «anche in base all'esito di altri controlli», quanto effettuare o disporre ispezioni e accertamenti diretti nei confronti degli enti e gruppi creditizi, ai sensi del nono comma, prima frase.

Vanno altresì considerati gli accertamenti e le verifiche che, nella nuova logica del controllo, la Corte dei conti avrebbe potestà di effettuare nei confronti degli enti creditizi cui le amministrazioni pubbliche si affidano per il servizio del debito pubblico ovvero per l'erogazione di finanziamenti a privati o ad enti pubblici o ancora per la gestione di contribuzioni pubbliche a favore di imprese, come nel caso previsto dall'art. 31, quinto comma, della legge 5 ottobre 1991, n. 317.

Nei riguardi di queste ultime fattispecie, il controllo che spetterebbe alla Corte dei conti sugli enti creditizi ai sensi dell'art. 7, commi dal quinto al nono, avrebbe rilevanza particolarmente pregnante in considerazione dei compiti e poteri pubblicistici di cui vengono investiti gli enti medesimi, pur sempre rimanendo nell'esercizio del credito.

Né vanno trascurate altre importanti potenzialità di controllo, dirette o indirette, della Corte dei conti sulle istituzioni creditizie, che svolgono le funzioni di tesoreria o di esattoria per i pubblici enti.

Così pure non va trascurato l'importante fenomeno degli enti creditizi a capitale pubblico, nei cui riguardi si profila — a prescindere dalle ipotesi in cui sia da ritenersi ancora operante la legge n. 21 marzo 1958, n. 258, sul controllo degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (legge richiamata all'art. 7, ottavo comma) — una tematica di controlli incentrata sulla considerazione che le partecipazioni azionarie dello Stato o di altri enti pubblici in imprese (anche bancarie) costituiscono elementi del patrimonio pubblico, la cui conservazione e gestione forma oggetto di controllo da parte della Corte dei conti ai sensi del quinto comma, dell'art. 7. Ne discende che la Corte nell'esercitare quest'ultimo controllo, inteso a verificare l'efficacia e l'efficienza degli investimenti azionari pubblici ed anche delle relative trasformazioni e dismissioni, avrebbe ragioni per acclarare anche lo stato patrimoniale degli enti bancari partecipati e i loro programmi di attività e investimenti sulla base di una molteplicità di criteri di indagine, di cui è stato già reso edotto il Parlamento, su un piano più generale, in sede di relazione sul conto del patrimonio per il 1992.

Alla luce delle esposte potenzialità di controllo nei confronti degli enti e gruppi creditizi, appare evidente che la clausola limitativa di cui al decimo comma, se intesa come riferita a quegli enti e ai loro gruppi, non è affatto priva di significato, come vorrebbe l'amministrazione, ma, al contrario, ha un senso ben preciso, quello, come si diceva, di comprimere se non proprio di eliminare del tutto quelle stesse potenzialità di controllo, impedendo, in ogni caso, che esse possano esercitarsi, «nei confronti» degli enti medesimi e cioè direttamente sugli stessi. E, facendo salva, invece, la possibilità di verifiche che, nei vari schematismi cui si è accennato, si fermino al momento gestionale strettamente riconducibile all'amministrazione pubblica».

In definitiva, non può in alcun modo accogliersi l'interpretazione, sostenuta dal Governo, dell'art. 7, decimo comma, del d.-l. n. 232 del 1993 (nel testo vigente sino al 16 settembre 1993: giorno dell'entrata in vigore del d.-l. n. 359 del 1993, che ha illegittimamente modificato detto comma).

Tale illegittima interpretazione ha pertanto confermato un comportamento illegittimo — qui denunciato —, consistente nel sottrarre al controllo preventivo della Corte dei conti il d.m. indicato in epigrafe, con conseguente lesione delle attribuzioni costituzionalmente attribuite alla Corte dei conti.

Né varrebbe opporre, al riguardo, la clausola di sanatoria contenuta nell'art. 8, primo comma, della successiva legge n. 20 del 1994, secondo la quale «restano validi gli atti e provvedimenti adottati, nonché le attività poste in essere...» sulla base dei dd.-ll. nn. 54, 143, 232, 359 e 453 del 1993 (ossia sulla base dei decreti-legge più volte reiterati contenenti «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»).

È evidente infatti che possono «restare validi» solo atti e comportamenti che già lo fossero in base alla normativa di urgenza e in accordo ai principi costituzionali. La clausola di sanatoria è diretta infatti a consolidare gli effetti che traggono origine dalla decretazione d'urgenza, venendo meno la quale essi hanno perso di fondamento. Tale clausola sana dunque il vizio nascente dalla mancata conversione, e non certo altri vizi. Pertanto quegli atti e quelle attività che dovevano considerarsi illegittimi allora (com'è, nel caso *de quo*, il comportamento omissivo del Governo, secondo l'interpretazione del d.-l. n. 232 del 1993 sostenuta dalla ricorrente) poiché non trovavano il loro fondamento nel decreto-legge a quel tempo vigente, non possono considerarsi in alcun modo sanati, e rimangono contestabili ai fini del presente conflitto.

2. — Illegittimità del successivo comportamento omissivo del Governo, derivato dalla illegittimità costituzionale dei dd.-ll. nn. 359 e 453 del 1993 (non convertiti), dell'art. 3, tredicesimo comma, e dell'art. 8, primo comma, della legge n. 20 del 1994, per violazione dell'art. 100, secondo comma della Costituzione.

A partire dal 16 settembre 1993 (data di entrata in vigore del d.-l. n. 359 del 1993) il comportamento omissivo del Governo non si è più fondato sulla disposizione sopra riportata, ma su di una nuova clausola derogatoria, così formulata: «Le disposizioni del primo comma non si applicano agli atti ed ai provvedimenti emanati nelle materie monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria». Tale clausola ha formato oggetto dell'art. 7, decimo comma, del d.-l. 14 settembre 1993 n. 359, dell'art. 7, decimo comma, del d.-l. 15 novembre 1993 n. 453, nonché dell'art. 3, tredicesimo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, attualmente in vigore, di contenuto identico.

Il tenore di tale disposizione, in combinato disposto con la clausola di sanatoria dell'art. 8, primo comma, già citata, autorizzerebbe in effetti a ritenere conforme alla legge il comportamento omissivo del Governo, a partire dal giorno di entrata in vigore del d.-l. n. 359 del 1993.

Tuttavia, ciò non fa venire meno il conflitto in esame, ma ne cambia semplicemente il termine di riferimento: che inizialmente era l'illegittimità del comportamento del Governo direttamente nascente dalla violazione sia dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, sia dall'art. 7, decimo comma, del d.-l. n. 232 del 1993, e in seguito è divenuto l'illegittimità del comportamento del Governo derivata dall'applicazione dei dd.-ll. n. 359 e 453 del 1993, nonché della legge n. 20 del 1994, tutti — a loro volta — contrastanti sotto i diversi profili qui denunciati) con l'art. 77, secondo e terzo comma, e con l'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

Ed infatti, se la decisione del Governo, di sottrarre il d.m. in epigrafe al controllo preventivo della Corte dei conti, ledendo con ciò le competenze della ricorrente, non è in contrasto — a partire dal d.-l. n. 359 del 1993 — con la normativa che regola la materia, ma anzi vi trova il suo fondamento, ciò non toglie che la illegittima lesione alle suddette competenze derivi, in ultima analisi, dalla incostituzionalità dei dd.-ll. nn. 359 e 453 del 1993 e della legge n. 20 del 1994.

Alla ricorrente non resta pertanto che sollecitare codesta ecc.ma Corte a sollevare dinanzi a se stessa, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale della disciplina in esame, ma non del d.-l. n. 453 del 1993 (che, come i precedenti, non è stato convertito), bensì dell'art. 3, tredicesimo comma e dell'art. 8, primo comma, della legge n. 20 del 1994, per violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, in relazione al comportamento illegittimo (ancorché conforme a legge) tenuto dal Governo a partire dal 16 settembre 1993.

Che tali disposizioni contrastino con la norma costituzionale che prevede il controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti del Governo è di palmare evidenza.

In base a tale norma si deve infatti ritenere che il legislatore non possa in alcun modo spingersi ad eliminare il controllo preventivo della Corte dei conti su determinati tipi di atti governativi, a meno che non ricorrano motivi costituzionalmente rilevanti.

Al riguardo si possono evocare le considerazioni che codesta ecc.ma Corte ha svolto con riguardo alla disposizione dell'art. 100, secondo comma, seconda frase, della Costituzione, relativa al controllo della Corte dei conti sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Tali considerazioni traggono origine da una disposizione che rimette esplicitamente alla scelta del legislatore «i casi e le forme» del controllo, e valgono quindi a maggior ragione per il nostro caso, ossia per una disposizione che non contiene alcun esplicito rinvio alla discrezionalità del legislatore, com'è appunto quella dell'art. 100, secondo comma, prima frase.

Nella sentenza n. 466 del 1993 codesta ecc.ma Corte ha invero valutato se esistessero «motivi sufficienti» (Considerato in diritto, punto 4) per determinare il venir meno del controllo della Corte dei conti sugli enti pubblici economici trasformati in S.p.a., a fronte della permanenza dell'apporto finanziario dello Stato, che rappresenta la *ratio* del controllo previsto dalla Costituzione.

E tale *ratio* è prevalsa, nella pronuncia in esame, sulle istanze di efficienza economica fatte valere dal Governo, nonostante tutte le difficoltà nascenti sia dal tenore letterale di alcune disposizioni — quali l'art. 12 della legge n. 259 del 1958, e la dizione di «enti pubblici» in esso contenuta —, sia dall'adattamento dei controlli in esame alla struttura privatistica delle società per azioni.

Seguendo un analogo *iter* argomentativo, codesta ecc.ma Corte potrebbe agevolmente verificare, nel caso *de quo*, l'inesistenza di «motivi sufficienti» a giustificare la sottrazione degli atti come il d.m. in esame al controllo preventivo della Corte dei conti, controllo che, oltre tutto, la Costituzione impone in forma assoluta, senza alcun rinvio alla legge.

Tali motivi, alla luce della disciplina costituzionale, non potrebbero infatti riguardare altro che l'impossibilità materiale o giuridica, da parte del Governo, di sottoporre a controllo determinati atti: impossibilità che certo non ricorre nella specie. Non si dimentichi, infatti, che il Governo dispone comunque, per gli atti urgenti (talvolta indispensabili in materia valutaria o creditizia) dello strumento del decreto-legge.

In conclusione si deve ritenere che il legislatore, nel dettare l'art. 3, tredicesimo comma, abbia oltrepassato i limiti della propria discrezionalità: e ciò soprattutto se si considera che lo stesso art. 3, al primo comma, attua già un'ampia limitazione di tale potere rispetto alla disciplina precedente, in ossequio alla convinzione, più volte sostenuta dal Governo, che il controllo preventivo debba essere limitato agli atti più importanti e significativi dell'attività governativa, per i quali solamente apparirebbe giustificata la complessità del procedimento di controllo stesso.

Non caso l'art. 3, primo comma, esordisce con tale formulazione: «Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti si esercita esclusivamente sui seguenti atti non aventi forza di legge: ...». A ciò segue un'elencazione ragionata dei provvedimenti in questione, caratterizzati o dal rilievo finanziario o dall'importanza politica generale. Tra i primi si contano, ad esempio, i «provvedimenti dei comitati interministeriali di riparto o di assegnazione di fondi» (lett. b); tra i secondi, gli «atti normativi a rilevanza esterna», gli «atti generali di indirizzo» (art. 7, primo comma, lett. c), e gli «atti generali attuativi di norme comunitarie» (lett. e).

Sembra pertanto che il legislatore abbia compiutamente esercitato, ed esaurito, nell'ambito dell'art. 3, primo comma, la sua discrezionalità a proposito della scelta dei provvedimenti da sottoporre a controllo: scelta rispetto alla quale appare totalmente irragionevole la clausola derogatoria contenuta nel tredicesimo e ultimo comma dello stesso articolo. L'adozione di un criterio materiale — informato cioè all'oggetto della disciplina — che si sovrappone al criterio generale, fondato sul rilievo finanziario e/o politico, non ha infatti alcuna verosimile giustificazione, se non quella di «accontentare» il Governo.

In tal modo il d.m. in epigrafe — che ha ad oggetto l'attuazione della direttiva comunitaria n. 89/646 in ordine ai criteri da seguire in materia di partecipazioni detenibili dalle banche [ex art. 22, lett. c) del d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 481, ora riprodotto dall'art. 67 del t.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia], e che pertanto rientrerebbe a pieno titolo sia nella categoria degli atti generali d'indirizzo, sia nella categoria degli atti generali attuativi di norme comunitarie [già citate lett. c) ed e) dell'art. 3, primo comma] — risulta in pratica sottratto a controllo. E ciò non in base a motivi costituzionalmente rilevanti, ma alla semplice... esigenza del Governo di evitare controlli cui è insofferente, perché ostacolano la speditezza delle sue decisioni. Ma per l'appunto questa esigenza non sembra affatto in grado di prevalere, a termini della Costituzione, sulla *ratio* cui si informa la disciplina del controllo preventivo, che ha il preciso scopo di introdurre istanze di legalità e di garanzia in quelle decisioni.

In definitiva, si deve ritenere che il legislatore, nel dettare l'ultimo comma dell'art. 3, abbia oltrepassato i limiti della propria discrezionalità, che andava comunque esercitata in modo coerente rispetto alle premesse poste nel primo comma, onde non violare la norma di riferimento, costituita dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

3. — Illegittimità del comportamento, connesso a quello omissivo e diretto, anzi, a convalidarlo, concretatosi nella modifica dell'art. 7, decimo comma, del d.-l. n. 232 del 1993. Illegittimità costituzionale, sotto vari profili (nonché in posizione subordinata) dell'art. 3, tredicesimo comma, e dell'art. 8, primo comma, della legge n. 20 del 1994 per violazione dell'art. 77, secondo e terzo comma, della Costituzione, anche con riferimento all'art. 15, secondo comma, lett. b) e terzo comma, della legge n. 400 del 1988.

È doveroso, a questo punto, aggiungere che se la legge n. 20 del 1994 fosse una legge di conversione, essa sarebbe altresì viziata per aver fatto salva una catena di decreti-legge che incidono pesantemente nelle competenze della ricorrente, in violazione della disciplina costituzionale dell'art. 77 della Costituzione.

Deve infatti ritenersi che la necessità di riformare radicalmente la struttura e le competenze della Corte dei conti non autorizzava il Governo ad intervenire, con decreto-legge, in causa propria, e cioè con riguardo alla disciplina del controllo che la ricorrente esercita sugli atti del Governo stesso. E ciò in forza di una regola fondamentale del nostro sistema, il quale, in ossequio alle istanze di garanzia dei diritti e delle libertà individuali e di tutela delle minoranze, impedisce alla maggioranza di predisporre, da sola e per conto proprio, le regole che disciplinano i suoi stessi poteri. Regola che (con mera efficacia dichiarativa) è oggi espressa nell'art. 15, secondo comma, lett. b) della legge n. 400 del 1988 con riguardo al divieto di provvedere con decreto-legge in «materia costituzionale».

Ora, potrebbe bensì sostenersi, in via teorica, che la legge n. 20 del 1994 sia, sostanzialmente, una legge di conversione, dal momento che adotta una disciplina analoga, nel contenuto, a quella dei precedenti decreti-legge non convertiti, dei quali fa altresì salvi tutti gli effetti prodotti *medio tempore*. A nostro avviso questa tesi non sarebbe però condivisibile: tale ultima circostanza rimane infatti secondaria rispetto al fatto, inconfutabile, della mancata conversione del decreto-legge in oggetto, per la parte che ci riguarda; il che comprova che di «legge di conversione» non possa, nella specie, parlarsi.

Il Parlamento ha invero manifestato nel modo più chiaro il suo dissenso rispetto all'uso del decreto-legge nella materia in esame: dapprima, non convertendo a più riprese il decreto-legge in oggetto, e costringendo il Governo a reiterarlo per ben quattro volte; e poi rifiutando espressamente la conversione alle disposizioni che ci riguardano.

In effetti le Camere avevano ben donde di lamentarsi il decreto-legge *de quo* (avente inizialmente il n. 54 del 1993, reiterato con i nn. 143, 232, 359 e 453) rappresenta quasi un esempio di scuola dell'abuso che (ormai quotidianamente) il Governo compie ai danni del Parlamento, violando i limiti imposti dall'art. 77 della Costituzione a tutela delle competenze legislative delle Assemblee.

Le «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti» mostrano infatti non solo l'intento del Governo di adeguare la disciplina dei giudizi di responsabilità alle esigenze della lotta alla corruzione, ma addirittura l'ambizione dello stesso di ridefinire *ex novo*, con una riforma radicale, tutta la struttura e il funzionamento della Corte dei conti, sia in sede giurisdizionale, che in sede di controllo, in chiara violazione, ancora una volta, dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, là dove — nella interpretazione di esso data dall'art. 15, terzo comma, della legge n. 400 del 1988 — vieta che con il decreto-legge si possano porre in essere «misure che non siano di immediata applicazione», e il cui contenuto non sia specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Ebbene, la riforma della Corte dei conti era certo attesa da moltissimi anni, senza, però, che, per questo, essa apparisse necessaria e urgente più di tante altre. Ed è stata appunto questa la valutazione espressa dal Parlamento, nel momento in cui ha suggerito al Governo di trasformare una buona metà del decreto in autonomo disegno di legge, onde consentire alle Assemblee di valutarlo con la serenità, e con le garanzie richieste dalla delicatezza del tema (v. l'atto Senato n. 1510 richiamato nella relazione governativa al d.d.l. n. 1656, XI Leg., Sen. rep.).

Il Parlamento ha dunque accondisceso alla logica del «fatto compiuto» per la parte relativa alla «regionalizzazione» della Corte dei conti, che sembrava ormai (dopo quattro reiterazioni ...) cosa ormai impossibile da disfare (v. l'intervento del Ministro per la funzione pubblica, prof. Cassese, nella seduta del Senato del 30 novembre 1993); ma per la restante parte del decreto, relativa alla riforma delle competenze della Corte dei conti, ha reclamato le proprie prerogative costituzionali.

La circostanza che poi, per un miracolo di tempestività, la legge di disciplina della materia sia stata approvata nello stesso giorno della legge di conversione dell'altra parte, e sia entrata in vigore contemporaneamente alla prima, rimane un fatto politico: una prova di buona volontà offerta dal Parlamento, ma del tutto irrilevante, a nostro avviso, in relazione alla natura della legge n. 20 del 1994, che non acquista per questo, la natura di legge di conversione. Solo in apparenza, infatti, il Governo ha raggiunto un risultato equivalente ad una legge di conversione; ed infatti, oltre a non ottenere la novazione della fonte, ossia la retroattiva convalida delle disposizioni contenute nel decreto (del quale sono stati sanati solo gli effetti), il Governo non ha avuto a suo favore nemmeno un formale «bill d'indennità».

La mancanza di quest'ultimo rimane forse irrilevante sul piano politico, date le circostanze; ma non sul piano giuridico, perché consente a codesta ecc.ma Corte di sindacare autonomamente il comportamento del Governo, il che non potrebbe avvenire — secondo la sua costante giurisprudenza — se il decreto fosse stato convertito.

Le censure che si potrebbero rivolgere alla legge n. 20 del 1994, ove fosse considerata legge di conversione, debbono pertanto essere mantenute in subordine rispetto alla censura che si muove, con questo motivo di ricorso, al comportamento del Governo, in sé e per sé considerato.

Se infatti la legge n. 20 del 1994 non è una legge di conversione, ex art. 77, secondo comma, ma una legge di sanatoria, ex art. 77, terzo comma, ciò significa che essa non assolve il Governo dalla responsabilità che si è assunto emanando i decreti-legge, ovvero non «fa proprio» quel comportamento del Governo: con l'effetto di lasciare spazio all'autonomo sindacato che codesta ecc.ma Corte volesse svolgere, per valutare se esso risulti lesivo delle competenze della ricorrente.

Si noti che il sindacato cade appunto sul comportamento consistente nell'adozione dei decreti-legge (in quanto collegati al rifiuto di sottoporre a controllo il d.m. in epigrafe), e non sui decreti-legge stessi, dal momento che questi non esistono più nel mondo del diritto.

Ebbene, l'illegittimità di tale comportamento appare evidente, se solo si rifletta sulla concatenazione dei fatti. Da principio, il Ministro del tesoro sottrae, in violazione sia del d.-l. n. 143 del 1993 che del d.-l. n. 232 del 1993, un proprio atto al controllo preventivo; in seguito, il Governo modifica il decreto-legge contenente la norma di riferimento, in modo da convalidare l'atteggiamento del Ministro. Con un disegno ben definito, il Governo agisce, dunque, in causa propria, abusando del potere di decretazione d'urgenza che la Costituzione ad esso attribuisce, e lo fa al solo scopo di sottrarsi ad un controllo che giudica fastidioso, e quindi al fine di risolvere a suo favore, con un atto d'imperio, la contesa con la Corte dei conti.

Come non ricordare, al riguardo, la sentenza n. 302 del 1988, con la quale codesta ecc.ma Corte sanzionava il ricorso ai decreti-legge, e alla loro reiterazione, avvenuti in violazione delle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni?

Oggi, come allora, si tratta di censurare un palese sviamento di potere rispetto alla disciplina posta dall'art. 77 della Costituzione, nell'interpretazione, assolutamente corretta, ad esso data dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988 [sia al secondo comma lett. b) che al terzo comma]; sviamento che non è stato sanato dal Parlamento, e che rimane pertanto censurabile in questa sede per la grave menomazione che esso apporta alle attribuzioni costituzionali della ricorrente.

P. Q. M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte, in risoluzione del presente conflitto, voglia dichiarare:

a) *che spetta alla Corte dei conti, sezione di controllo sugli atti del Governo, la competenza a controllare il decreto del Ministro del tesoro 22 giugno 1993, n. 242632, previa, se necessaria, la proposizione, dinanzi a se stessa, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, tredicesimo comma, e dell'art. 8, primo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, per violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione;*

b) *che, ai sensi degli artt. 77, secondo comma, e 100, secondo comma, della Costituzione, non spettava al Governo il potere di sostituire l'art. 7, decimo comma, del d.-l. n. 232 del 1993 con l'art. 7, decimo comma, del d.-l. n. 359 e 453 del 1993;*

c) *in subordine alla richiesta sub b), nella contestata ipotesi che si qualificasse la legge n. 20 del 1994 come legge di conversione, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, tredicesimo comma, e 8, primo comma, della legge n. 20 del 1994 per violazione dell'art. 77, terzo comma, della Costituzione.*

Con ogni altra conseguenza di legge e con salvezza di ogni diritto.

Roma, addì 14 ottobre 1994

Prof. avv. Alessandro PACE

N. 3

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 3 febbraio 1995
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

Impiego pubblico - Recepimento della normativa risultante dall'accordo sindacale in data 20 ottobre 1994, riguardante il personale non dirigente della regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano e contenente prime misure di omogeneizzazione interne al comparto in attuazione dell'art. 6 dell'accordo sindacale 3 febbraio 1994 in attesa della futura contrattazione - Indebita invasione della sfera di competenza statale, atteso il mancato adeguamento della legislazione regionale (già impugnata con ricorso n. 58/1994) a quella nazionale costituita dalla legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 - Disparità di trattamento tra i pubblici dipendenti ed impedimento del concorso di tutti i cittadini ai doveri di solidarietà - Riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 496/1993.

(Deliberazione della giunta della regione Trentino-Alto Adige 27 ottobre 1994, n. 2327).

(Cost., artt. 2, 3 e 117).

Ricorso per conflitto di attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, giusta delibera del Consiglio dei Ministri del 6 settembre 1994, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, domicilia, contro la regione Trentino-Alto Adige, in persona del presidente della giunta *pro-tempore*, per l'annullamento della deliberazione della giunta della regione Trentino-Alto Adige 27 ottobre 1994, n. 2327, recante «recepimento normativa risultante dall'accordo sindacale in data 20 ottobre 1994 riguardante il personale non dirigente della regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e di Bolzano e contenente prime misure di omogeneizzazione interna al comparto in attuazione dell'art. 6 dell'accordo sindacale 3 febbraio 1994 in attesa della futura contrattazione» per contrasto con gli artt. 15, 17, 18 e 19 del decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 470.

1. — Nel bollettino ufficiale della regione Trentino-Alto Adige del 26 novembre 1994, n. 53, è stata pubblicata la deliberazione della giunta regionale del Trentino-Alto Adige in epigrafe individuata, recante «Recepimento normativa risultante dall'accordo sindacale in data 20 ottobre 1994 riguardante il personale non dirigente della regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e di Bolzano e contenente prime misure di omogeneizzazione interna al comparto in attuazione dell'art. 6 dell'accordo sindacale 3 febbraio 1994 in attesa della futura contrattazione».

Il provvedimento è stato emanato sulla base di una legislazione regionale che non è stata adeguata alla legislazione nazionale costituita dalla legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modifiche.

Più esattamente, l'art. 15 del d.lgs. 10 novembre 1993, n. 470, che modifica l'art. 45 del d.lgs. 29/1993, prevede una particolare procedura per pervenire ai contratti collettivi del pubblico impiego: ivi è disposto, fra l'altro, l'intervento di un organismo istituito dallo stesso d.lgs., l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, comunemente conosciuta come ARAN. I contratti dei comparti di contrattazione del personale regionale, provinciale e comunale devono, pertanto, essere preceduti da un contratto collettivo nazionale di comparto stipulato tra detta Agenzia e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

In base a tali disposizioni, nell'aprile 1994 è stato stipulato tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali un protocollo d'intesa sulla «struttura e sulle sequenze tematiche per l'avvio delle trattative, nonché sui presupposti per l'indennità di vacanza contrattuale». Detto accordo venne approvato con d.P.C.M. 28 aprile 1994 (che prendeva atto, fra l'altro, dell'intesa intercorsa con la conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome).

In esso veniva definita la «sequenza tematica» — e cioè venivano indicate le varie fasi attraverso le quali si doveva passare per pervenire all'accordo finale.

In relazione alla prima fase, da un lato dovevano essere iniziate le trattative per «l'accordo quadro», dall'altro contestualmente, per guadagnare tempo, dovevano essere iniziate a loro volta le trattative per il comparto del personale regionale e degli enti locali (naturalmente queste ultime si sarebbero potute concludere solo dopo la stipula dell'accordo quadro, tenendo conto delle relative risultanze).

Nel frattempo, il protocollo d'intesa, per il mese di aprile e seguenti, nelle more della complessa contrattazione, stabiliva di riconoscere l'esistenza dei presupposti per la corresponsione di una «indennità di vacanza contrattuale».

Dalla delibera emanata appare evidente che la contrattazione — ove intervenuta — è disciplinata da atti amministrativi attuativi della legislazione regionale (ll.rr. 9 novembre 1983, n. 15; 11 gennaio 1987, n. 5; 21 febbraio 1991, n. 5 e 5 marzo 1993, n. 4 e in materia di personale delle camere di commercio dalle ll.rr. 22 maggio 1980, n. 8; 27 novembre 1983, n. 18 e 18 giugno 1987, n. 8) modificata dalla legislazione statale sopra richiamata successivamente intervenuta.

Il complesso procedimento di cui si diceva, disciplinato dal d.lgs. n. 470/1993 (in modifica dell'art. 45 d.lgs. n. 29/93) ha evidentemente per suo scopo principale quello del contenimento della spesa pubblica del personale regionale e degli enti locali in genere. Come si è visto, tale scopo viene conseguito attraverso la previsione di un procedimento centralizzato, riservato allo Stato, per il concordamento e la definizione del trattamento economico in questione. Il procedimento, invero, da un lato consente di pervenire ad un trattamento economico uniforme su tutto il territorio nazionale, dall'altro pone le basi per il contenimento della spesa pubblica evitando sempre possibili «fughe in avanti» di una contrattazione in sede locale, dovute a sollecitazioni di potentati locali di varia estrazione.

2. — A questo sistema la regione Trentino-Alto Adige avrebbe dovuto adeguare la propria legislazione ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, cosa che non ha fatto nei termini ivi contemplati.

In conseguenza di ciò, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha proposto ricorso a codesta ecc.ma Corte per il mancato adeguamento (ricorso notificato il 19 agosto 1994, depositato nei termini e quindi pendente) in base a delibera del Consiglio dei Ministri del 5 agosto.

La legislazione nazionale — si notava in quel ricorso — è costituita dai d.lgs. 10 novembre 1993, n. 470 e 23 dicembre 1993, n. 546 che, nel modificare il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, hanno ridisciplinato la quasi totalità degli articoli: in particolare gli articoli relativi alla contrattazione sindacale sono stati dichiarati dalla legge «norme fondamentali di riforma economico sociale» e ad essi la legislazione regionale (come del resto quella regionale) non si è adeguata.

3. — Orbene, in conseguenza dell'esito — scontato — che avrà il cointeso giudizio di mancato adeguamento (ma comunque anche a prescindere da tale esito) è evidente come regione Trentino-Alto Adige con l'adozione del decreto in questa sede impugnato ha travalicato i limiti della propria competenza, invadendo quella statale.

Essa, invero, non solo in via generale non ha adeguato la propria legislazione, ma anzi, nella specifica fattispecie che ora ci occupa con il decreto impugnato ha recepito le clausole risultanti dell'accordo intercompartimentale relativo al triennio 1994-1996 per il personale regionale e degli enti locali, stipulato in sede locale.

In considerazione di ciò un grave *vulnus* è stato arrecato al principio della uniformità del trattamento economico del personale degli enti pubblici su tutto il territorio nazionale e, quel che è peggio, è stato arrecato un grave *vulnus* al fine che si prefiggeva tale principio e cioè il contenimento delle spese correnti per il personale del comparto pubblico.

Per la legislazione cui la regione avrebbe dovuto adeguarsi — recante «norme fondamentali di riforma economico sociale» e prima ancora «principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost.» — le competenze decisionali in materia del trattamento economico del personale degli enti locali (compreso il personale regionale) sono riservate allo Stato: provvedimenti delle regioni che invadano tale competenza esclusiva sono irrimediabilmente e sicuramente adottati in carenza di competenza.

4. — Nel caso specifico la giunta regionale, anziché recepire con propria delibera il predetto accordo, avrebbe dovuto negare efficacia allo stesso, considerato che il medesimo comporta oneri finanziari dovuti ad aumenti retributivi.

Di più: oltre a esorbitare dai propri limiti di competenza, l'atto impugnato introduce un'illegittima disparità di trattamento fra i dipendenti pubblici, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione e viola l'art. 2 della Costituzione, impedendo il concorso di tutti al soddisfacimento dei doveri di solidarietà.

E, infine e soprattutto, si ripete, interferisce gravemente con i poteri di governo concernenti la direzione della politica generale del paese (art. 95 della Costituzione).

5. — Piace ricordare, al riguardo, che il decreto in questa sede impugnato si trova nella stessa situazione del decreto della giunta provinciale di Bolzano 1° febbraio 1993 — che recava: «regolamento di recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentale relativo al triennio 1991-1993 per il personale della provincia autonoma di Bolzano e degli enti da essa dipendenti» — che fu impugnato dal Presidente del Consiglio perchè in contrasto con la legislazione nazionale (d.-l. n. 384/1992 convertito in legge n. 438/1992) che, anch'essa doveva essere recepita dalla legislazione provinciale in forza dell'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992.

Codesta ecc.ma Corte ha annullato tale provvedimento con sent. 31 dicembre 1993, n. 497, in accoglimento del ricorso di parte statale (è appena il caso di ricordare anche che la stessa Corte con la precedente coeva sentenza n. 496/1993 aveva riconosciuto la illegittimità costituzionale della legislazione provinciale non adeguata, in base alla quale l'atto era stato emanato).

Si richiama ancora la sentenza di codesta ecc.ma Corte 1° luglio 1993, n. 296 emessa nel conflitto di attribuzioni contro regione Sardegna, che ebbe ad annullare il decreto del presidente della giunta regionale adottato in analoga materia.

Tutto quanto sopra premesso e considerato, si conclude perché la ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare che non spetta alla regione Trentino-Alto Adige conferire efficacia ad un accordo sindacale riguardante il personale non dirigente della regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano; voglia conseguentemente annullare la deliberazione della giunta della regione Trentino-Alto Adige 27 ottobre 1994, n. 2327, recante «recepimento normativa risultante dall'accordo sindacale in data 20 ottobre 1994 riguardante il personale non dirigente della regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e di Bolzano e contenente prime misure di omogeneizzazione interna al comparto in attuazione dell'art. 6 dell'accordo sindacale 3 febbraio 1994 in attesa della futura contrattazione.

Roma, addì 26 gennaio 1995

Gaetano ZOTTA

95C0187

N. 155

Ordinanza emessa il 2 febbraio 1995 dal pretore di Roma, sezione distaccata di Bracciano nel procedimento penale a carico di Marchionne Maria Teresa ed altro

Edilizia e urbanistica - Reati urbanistici - Condono edilizio - Previsione della sospensiva di tutti i procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Possibilità di beneficiare di detto istituto di clemenza anche per coloro che abbiano usufruito del condono del 1985: per coloro che abbiano costruito in aree paesaggisticamente vincolate, anche se a condizione di ottenere parere favorevole degli enti preposti alla gestione del vincolo, nonché per coloro i cui immobili siano stati acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio comunale, purché non destinati ad attività di pubblica utilità e salvi eventuali diritti di terzi sugli immobili stessi - Irrazionalità - Lesione del principio di eguaglianza tra cittadini - Indebita rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva senza la prescritta maggioranza dei due terzi dei componenti - Lesione del principio di obbligatorietà dell'azione penale - Sottrazione agli enti pubblici del controllo del territorio - Violazione delle autonomie locali - Mancata tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione - Mancata osservanza del principio che l'iniziativa economica privata non sia in contrasto con l'utilità sociale, la libertà e la dignità umana - Violazione del diritto di proprietà dei comuni - Richiamo alla sentenza n. 369/1988.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 725 (recte: n. 724), art. 39; legge 28 febbraio 1985, n. 47, capi IV e V).

(Cost., artt. 2, 3, 9, 41, 42, 79, 112, 117, 118, 119 e 128).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza. Sentite le parti, visti gli atti;

OSSERVA

1. — Sulla rilevanza del rilievo, d'ufficio, della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità della normativa del c.d. condono edilizio in ordine alla presente fattispecie.

La questione si pone in primo luogo relativamente alla sospensione del procedimento penale in virtù della norma dell'art. 44 della legge n. 47/1985 applicabile al giudizio attraverso il richiamo fattone dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 725.

Il pretore, aderendo agli autorevoli principi giurisprudenziali formati in occasione dell'emanazione della legge n. 47/1985 (cfr. Corte costituzionale 31 marzo 1988, n. 369 in F.I. 1989, I, 3383 e ss.; Cass. 23 giugno 1987, Amici in F.I. rep. voce «edilizia ed urbanistica» m. 818; Cass. 10 novembre 1987 D'Ambrosio, in F.I. rep. 1989 voce cit. m. 846; Cass. 7 giugno 1988 Zingaro in F.I. rep. 1989 voce cit. m. 850; Cass. 2 maggio 1988 Mascolo in F.I. rep. 1989 voce cit. m. 853; Cass. 30 maggio 1988 Romagnoli in F.I. rep. 1989 voce cit. m. 859) che non possono non valere stante la analogia dei presupposti anche per l'attuale normativa, ritiene che l'iter corretto che il giudice penale deve adottare, dopo l'entrata in vigore della legge n. 725/1994, ed in presenza di un processo penale per fatti di urbanistica, sia il seguente: accertamento relativo alla sussistenza o meno di cause di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del c.p.p. (cfr. in termini, Cass. 9 dicembre 1989 Salvatore F.I. rep. voce cit. m. 839); in caso negativo accertamento dei presupposti che astrattamente consentano l'applicazione della normativa di cui all'art. 39 della legge n. 725/1994 (in particolare data di ultimazione delle opere, nella accezione di cui all'art. 31, secondo comma, legge n. 47/1985, che secondo quanto disposto dall'art. 39 della legge n. 725/1994 non deve essere successiva al 31 dicembre 1993, salvo che la mancata ultimazione sia dipesa da provvedimenti amministrativi o giurisdizionali; dimensioni delle opere in relazione a quanto prescritto dall'art. 39 della legge n. 725/1994 ed a tale proposito va evidenziato che in base al combinato disposto del sedicesimo comma, dell'art. 39, della legge n. 725/1994 e dell'art. 34, settimo comma, della legge n. 47/1985 solo per le costruzioni residenziali valgono i limiti di cubatura di cui al primo comma del citato art. 39; assenza di cause ostative all'applicazione del condono come nel caso di costruzioni abusive realizzate da soggetti condannati per il reato di cui all'art. 416-bis ovvero nel caso di costruzioni abusive che creano limitazioni alle proprietà finitime, cfr. art. 39 della legge n. 725/1994); e solo nel caso di scrutinio positivo (sicché le opere abusive potrebbero in astratto beneficiare delle procedure previste dalla legge n. 725/1994, il che non equivale alla possibilità di ottenere la concessione in sanatoria, cfr. art. 39 della legge n. 47/1985) sospensione del procedimento penale ai sensi dell'art. 44 della legge n. 47/1985 fino alla scadenza del termine utile per la presentazione della domanda di concessione in sanatoria.

Dopo tale termine il mantenimento della sospensione del procedimento penale (art. 38 della legge n. 47/1985) è condizionata da ulteriori fattori. Il procedimento penale dovrà infatti necessariamente riprendere il suo corso laddove non risulti la presentazione tempestiva della domanda di concessione in sanatoria, la legittimazione al conseguimento della sanatoria, il pagamento delle somme dovute a titolo di oblazione (e di contributi concessori). Così sembrerebbe coordinando la norma dell'art. 38, primo comma, della legge n. 47/1985 con quella del nono comma dell'art. 39, della legge n. 725/1994) nella misura prevista, da versare nei tempi previsti dalla legge e la cui prova del versamento deve essere allegata alla domanda di sanatoria, la mancanza di omissioni e di inesattezze nella domanda che la facciano ritenere dolosamente infedele.

Nel caso in esame, effettuati i riscontri necessari secondo il modulo procedimentale testé ricordato, il pretore ritiene che non possa dubitarsi che il procedimento penale dovrebbe essere sospeso, in virtù dell'art. 44, della legge n. 47/1985, essendo certo che le opere sono state ultimate, nella accezione di cui all'art. 31 della legge n. 47/1985 e visto anche l'art. 43, ultimo comma, della legge n. 47/1985, entro il 31 dicembre 1993 e che le stesse, riferite (in imputazione) ad immobile ad uso abitativo, non impegnano una cubatura superiore a quella massima consentita dalla legge.

Si potrebbe obiettare che la dimostrata rilevanza della questione di costituzionalità atterrebbe solo alla disciplina della sospensione del processo prevista dall'art. 44 della legge n. 47/1985, mentre non sarebbe dato allo stato affermarne la rilevanza in ordine alla intera (e sostanziale) disciplina contenuta nelle norme del c.d. condono edilizio, posto che l'imputato potrebbe anche non presentare la domanda di concessione in sanatoria (come pure potrebbero verificarsi le condizioni negative impeditive, alla stregua dei parametri suindicati, all'applicazione della sospensione ulteriore, quella ai sensi dell'art. 38 della legge n. 47/1985), con il conseguente obbligo della prosecuzione del giudizio penale e la irrilevanza delle questioni di costituzionalità relative alla disciplina sostanziale dettata dalle norme in questione.

V'è per contro da osservare che il ragionamento pecca per difetto. Ed invero se così si opinasse, neppure dopo la presentazione della domanda di concessione in sanatoria (che produce una sospensione del procedimento penale di ben più ampio respiro) il giudice sarebbe abilitato a sollevare una questione di costituzionalità posto che è impossibile sapere *ex ante* quale siano gli esiti del procedimento amministrativo (ad es. l'interessato, in prosieguo, potrebbe non corrispondere gli ulteriori importi di oblazione dovuti).

Ciò che ad avviso del remittente rileva è che nel momento in cui il giudice è tenuto ad applicare la sospensione del procedimento penale si è già instaurata, in virtù dell'applicazione delle norme del c.d. condono edilizio, una situazione processuale che (come accadrà nella maggior parte dei casi) non potrà che sfociare nella estinzione dei reati contestati agli imputati.

In ogni caso, questi ultimi hanno chiesto la sospensione del giudizio (producendo copia della oblazione pagata) in relazione all'esistenza della normativa in esame e tale circostanza è sufficiente, come condivisibilmente riteneva la stessa Corte costituzionale con la sentenza 31 marzo 1988, n. 369 cit., a radicare la rilevanza delle sollevate questioni di costituzionalità anche in relazione ad articoli diversi dall'art. 44 della legge n. 47/1985.

2. — Va precisato che le eccezioni di incostituzionalità sono dirette nei confronti del condono edilizio di cui all'art. 39 della legge n. 725/1994 e nei confronti delle norme del condono edilizio della legge n. 47/1985 nella misura in cui dalla legge n. 725/1994 si citano e si fanno proprie (espressamente o meno) le norme di cui alla legge n. 47/1985.

3. — La normativa impugnata, ad avviso del remittente, confligge con l'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione per svariati profili.

Come è noto il primo comma dell'art. 3 stabilisce che «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» ed il secondo che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto, la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della personalità umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del paese».

Come è noto le norme del condono edilizio di cui all'art. 39 della legge n. 725/1994 non fanno distinzione fra abusi sostanziali ed abusi formali (nel senso cioè che anche gli abusi sostanziali possono beneficiare del condono).

Ciò con eccezioni (art. 39, secondo comma, della legge n. 725/1994 per le opere abusive che creano limitazioni alle proprietà finitime; l'art. 33 della legge n. 47/1985 che non esclude però l'estinzione del reato), che non mutano la fondatezza dell'assunto.

In altre parole, di regola, anche un'opera in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici può beneficiare degli effetti del condono edilizio.

E così, con riferimento alla fattispecie in giudizio, le opere realizzate dagli imputati, secondo la impostazione accusatoria, non avrebbero quelle caratteristiche di struttura agricola richieste dalla concessione edilizia e dagli strumenti urbanistici per l'area (agricola) in questione.

Di conseguenza e sempre restando alla tesi accusatoria, le opere di cui alla imputazione non avrebbero mai potuto essere ivi lecitamente realizzate.

In tal modo il soggetto interessato può, in base alle norme del condono edilizio, ottenere una serie di benefici e di vantaggi che ad altri cittadini che pur si trovano in un'analogha situazione (che hanno ad es. un terreno disponibile nella stessa area e delle stesse dimensioni) sono negati.

Si pensi a concessioni rilasciate per depositi e magazzini in aree agricole dove sono invece stati costruiti manufatti per civile abitazione; a superfici, altezze, cubature, destinazioni d'uso non consentite e via dicendo.

Tali opere potrebbero essere realizzate solo in virtù di una concessione illegittima ovvero di in comportamento abusivo, senza concessione.

A tale stregua però non vi sarebbe nessuna violazione del principio di eguaglianza, essendo assolutamente evidente a tutti che il cittadino onesto, che si astiene dal realizzare opere abusive o con concessione illegittima, non viene in senso proprio discriminato rispetto alle predette ipotesi proprio in quanto quelle sono *contra legem*, con tutto ciò di negativo che questo implica.

Viceversa, a seguito dell'applicazione delle norme in tema di condono, la discriminazione che si determina è palese ed ingiustificata.

In punto di diritto è indubbio che il soggetto che ha sanato l'abuso si trova in una condizione di piena legittimità della titolarità e della disponibilità del bene (può ottenere l'allaccio di utenze; può validamente alienarlo, ecc.).

Vi sono motivazioni ragionevoli (in termini costituzionali) a sostegno di tali trattamenti differenziati?

In prima approssimazione si potrebbe opinare per la risposta positiva pensando che chi beneficia del condono paga un prezzo (l'oblazione).

Ma a ben pensarci non è questa una differenza che possa escludere la sussistenza di una irrazionale discriminazione. Quanti cittadini onesti (che non hanno commesso abusi edilizi) sarebbero interessati a realizzare ville su terreni agricoli, pagando le somme corrispondenti all'oblazione?

La risposta è intuitiva.

E perché invece tali cittadini non possono pagare e costruire?

Anche qui la risposta, nella sua crudezza, è ovvia: perché viene valorizzato (se non si vuol dire premiato) l'atto illecito. È l'atto illecito infatti che viene trasformato, merce il pagamento di somme, in situazione *secundum ius*.

L'onesto rimane, ancora una volta, al palo ed in lui arderà amaro e forte il sospetto che l'onestà non paghi.

L'art. 39 della legge n. 725/1994, poi, consente di beneficiare dei suoi effetti anche a soggetti che hanno già usufruito, per altre opere abusive, del condono del 1985.

È ad avviso del remittente difficile immaginare, nel settore urbanistico ed ambientale, discriminazione più bruciante e stridente.

In definitiva, ciò che emerge con forza è la irrazionalità del trattamento differenziato. Non si nega invero che le situazioni (fra chi ha commesso l'abuso e chi non l'ha commesso) siano differenti: ciò è in *re ipsa*. Quello che è irragionevolmente discriminatorio è il trattamento riservato all'un soggetto e negato all'altro.

Si potrebbe obiettare che ciò che il pretore lamenta come discriminatorio è all'incirca ciò che accade in presenza di un'amnistia, ma l'eccezione non apparirebbe fondata sol che si pensi che l'amnistia è prevista, come istituto *ad hoc* dalla Costituzione italiana (oltre che dal codice penale), ed i suoi effetti diretti ed indiretti, le sue conseguenze ed implicazioni individuali e sociali sono stati preventivamente ed *ab origine* valutati e accettati dai padri costituenti.

E di ciò vi è riprova nel fatto che la legge concessiva dell'amnistia deve essere approvata dal Parlamento «a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera in ogni suo articolo e nella votazione finale».

L'amnistia, proprio per i gravi effetti che comporta è disciplinata espressamente dalla Costituzione che per essa prevede una procedura rigorosa ed una larga maggioranza in modo da ridurre quanto possibile gli squilibri che l'istituto, specialmente se usato con troppa frequenza e disinvoltura, può comportare nel tessuto sociale del paese.

Ora, in conclusione, secondo la Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 369/1988 citata) il c.d. condono edilizio non è un'amnistia cosicché, se si segue tale tesi, la discriminazione (come sopra illustrata) che l'art. 39 della legge n. 725/1994 determina, non può neppure essere giustificata nell'ottica del bilanciamento fra valori (e precetti) costituzionali che può valere per l'amnistia.

4. — Il c.d. condono edilizio come atto di clemenza.

Avuti ben chiari i limiti che deve avere la presente ordinanza (che sono quelli di sottoporre al giudizio dell'organo competente la valutazione dei motivi di sospetta incostituzionalità che l'ufficio remittente nutre) occorre partire proprio dagli insegnamenti della Corte costituzionale in materia. A tale proposito si deve fare primario riferimento alla già citata sentenza 31 marzo 1988, n. 369.

In essa la Corte ha escluso che le norme del c.d. condono edilizio (quello, ovviamente, di cui alla legge n. 47/1985) integrassero un'amnistia e che quindi la legge del 1985 potesse essere incostituzionale per non essere stato il provvedimento adottato con le garanzie di cui all'art. 79 della Costituzione.

Si tratta di operare un riesame dell'intera questione alla luce degli atti e degli avvenimenti successivi al 1985 che potrebbe portare a conclusioni diverse da quelle a suo tempo assunte dall'alto consesso in relazione al condono del 1985: in relazione a ciò non pare inutile sollevare, formalmente, come si fa, eccezione di incostituzionalità anche sotto il profilo della violazione dell'art. 79 della Costituzione, a maggior ragione nell'attuale testo che manifesta, con la qualificata maggioranza richiesta, il vasto consenso sociale (come riflesso dalle opinioni espresse dai rappresentanti del popolo nel Parlamento) che si ritiene costituzionalmente necessario per l'emanazione dell'amnistia e dell'indulto; nonché degli artt. 3 e 112 della Costituzione, in relazione al vigente principio dell'obbligatorietà per tutti i cittadini dell'azione penale.

Orbene, escluso che nel c.d. condono possa essere ravvisata una forma particolare di oblazione extraprocessuale (per il che si concorda pienamente con quanto espresso nella citata sentenza n. 369/1988 delle Corte costituzionale), sembra al pretore che la questione del raffronto fra le ipotesi di amnistia condizionata (cfr. art. 151, terzo comma, del c.p. e, fra i casi concreti, ad es. il d.P.R. 9 agosto 1982, n. 525 «concessione di amnistia per reati tributari») e le norme premiali del c.d. condono edilizio debba prendere le mosse dalla stessa collocazione di tali norme significativamente inserite fra le disposizioni varie della legge finanziaria n. 725/1994 e quindi in un ambito che nulla ha a che vedere con l'amnistia o l'indulto.

Occorre allora accertare, al di là della nomenclatura usata (non basta attribuire a qualcosa un nome per trasformarla in altro che, nella sostanza, non è), quali siano, realmente, il contenuto, la natura e la finalità delle norme.

Quanto al contenuto pare difficilmente contestabile che un titolo diverso (appunto di «amnistia ed indulto») che fosse stato attribuito alle norme impugnate non avrebbe affatto sfigurato, come suggerisce ad es. il raffronto con il citato d.P.R. n. 525/1982 in tema di amnistia per i reati tributari, che opera con meccanismi procedurali non dissimili da quelli contenuti nelle norme del condono edilizio.

Questo perché in entrambi i casi (amnistia condizionata, condono edilizio) l'effetto estintivo del reato dipende nella sostanza, oltre che dalla sussistenza di determinati requisiti oggettivi e temporali, la cui sussistenza il giudice deve accertare, fondamentalmente da un comportamento positivo e volontario del destinatario delle norme (che per il c.d. condono edilizio consiste nel pagamento di tutte le somme dovute per legge a titolo di oblazione ovvero dell'esplicarsi del meccanismo alternativo previsto dal dodicesimo comma dell'art. 35 della legge n. 47/1985 se ritenuta tale norma ancora vigente alla luce del disposto del quarto comma dell'art. 39 della legge n. 725/1994).

D'altra parte se non si può negare che con la legge ordinaria si possano istituire nuove forme di estinzione del reato oltre quelle già previste e codificate nel codice penale, vi è però pur sempre un limite assoluto invalicabile e tale limite va individuato nel rispetto della Costituzione.

La Corte costituzionale nella sentenza del 1988 affermava che il c.d. condono edilizio «costituisce senza dubbio "specie" d'una generale nozione di misura di clemenza».

Ed allora, viene da riflettere, se si ammette che il c.d. condono edilizio opera nello stesso modo in cui operano (ed hanno in concreto operato o possono operare) le amnistie condizionate e se si ritiene che il c.d. condono edilizio è senz'altro una forma di clemenza, quali sono le ragioni logiche per negare che necessariamente debbano valere, anche per tale mezzo, le procedure garantistiche di cui all'art. 79 della Costituzione.

La considerazione, espressa dalla Corte costituzionale, che determinati provvedimenti, come quelli del c.d. condono edilizio, sono adottati al fine di orientare i comportamenti di chi ha violato la legge in una determinata direzione, non sembra, in un tale contesto, con la sola valorizzazione delle motivazioni del provvedimento, poter autolegittimare e dare forza giuridica propria all'atto di condono né poter mutare i termini della questione, almeno nella misura in cui sia esatto affermare che anche una formale amnistia che fosse adottata per orientare il comportamento dei soggetti devianti in una certa direzione dovrebbe pur sempre rispettare le regole e le garanzie di forma che la Costituzione per essa impone.

Ma v'è un altro ed ulteriore profilo che merita di essere affrontato.

La Corte costituzionale nella citata sentenza 31 marzo 1988, n. 369 affermava, fra l'altro, che «il legislatore del 1985 nel tentativo di porre ordine nell'intricata, farraginoso materia dell'edilizia, preso atto della illegalità di massa in tale materia verificatasi ha inteso chiudere un passato illegale; ed ha ritenuto con valutazioni insindacabili in questa sede di indurre autori e non di violazioni edilizie a chiedere la concessione in sanatoria relativa ad opere realizzate abusivamente». Il legislatore ha usato, rilevava la Corte, della «punibilità in materia autonoma, svincolata dalle relazioni con il reato commesso».

Affermava ancora la Corte che «tutte le volte che si rompe il nesso costante fra reato e punibilità e quest'ultima viene usata per fini estranei a quelli relativi alla difesa dei beni tutelati attraverso la incriminazione penale, tale uso può incidere negativamente sul principio di uguaglianza *ex* art. 3 della Costituzione e deve trovare la sua giustificazione nel quadro costituzionale che determina il fondamento ed i limiti dell'intervento punitivo dello Stato.

• La non punibilità o la non procedibilità dovuta a situazioni successive al commesso reato, come nel caso del condono edilizio, deve comunque essere valutata in funzione delle finalità proprie della pena: ove l'estinzione della punibilità irrazionalmente contrastasse con tali finalità, ove risultasse variamente arbitraria, tale, come è stato esattamente sottolineato, da svilire il senso stesso della comminatoria editale e della punizione non potrebbe considerarsi costituzionalmente legittima».

Ciò, in particolare, osserva la Corte laddove «l'effetto estintivo debba spiegarsi nei confronti di reati che, direttamente o indirettamente, violano precetti costituzionalmente sanciti, posti a tutela di fondamentali esigenze della comunità. La non punibilità e la non procedibilità di cui ai moderni condoni penali, specie quando cancellano reati lesivi di beni fondamentali della comunità va usata negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale; quest'ultimo precisa ed in maniera non generica fondamento, finalità e limiti dell'intervento punitivo dello Stato. Contraddire, vanificare, sia pure temporaneamente, le ragioni prime delle punibilità, attraverso l'esercizio arbitrario della non punibilità equivale non soltanto a violare l'art. 3 della Costituzione ma ad alterare con il principio della obbligatorietà dell'azione penale l'intero volto del sistema costituzionale in materia penale».

Il significato, di grande valenza culturale oltre che giuridica, di quanto affermato dalla sentenza della Corte costituzionale, in questi fondamentali passi riportati, è di una chiarezza cristallina.

L'estinzione della pena deve in qualche modo e misura giustificarsi e ricollegarsi in funzione di tutela (e ciò anche nella materia del territorio e dell'ambiente, che sono beni che la Costituzione considera e valorizza quali patrimonio di tutta la collettività) all'oggetto delle norme sul cui precetto penale si è inciso.

Per quanto riguarda il condono edilizio del 1985 la Corte ha scrutinato, sotto tale visuale, favorevolmente la legge n. 47/1985 ritenendo che con la legge in questione il legislatore avesse «inteso chiudere un passato di illegalità di massa alla quale aveva anche contribuito la non sempre perfetta efficienza delle competenti autorità amministrative ed avesse mirato a porre sicure basi normative per la repressione futura di fatti che violano fondamentali esigenze sottese al governo del territorio, come la sicurezza dell'esercizio dell'iniziativa economica e privata, la funzione sociale della proprietà, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico».

Tali beni il legislatore del 1985 riteneva potessero essere «difesi validamente per il futuro solo attraverso la cancellazione del notevole ingombrante carico pendente relativo alle passate illegalità di massa».

Orbene proprio alla luce di quanto insegnato dalla Corte costituzionale vanno svolte alcune considerazioni.

Il punto fermo, l'ancora di costituzionalità delle normative di condono edilizio riposa dunque in una qualche forma di tutela di ritorno (del territorio e dell'ambiente) che deve essere prodotta o favorita dalle normative stesse.

Invero, e già in linea di principio, è lecito dubitare che il bilancio definitivo di siffatti condoni edilizi possa essere attivo a favore dei beni protetti (territorio-ambiente).

Ed infatti, anche in presenza di un qualche effetto positivo, appare assai più probabile, come conseguenza del condono, la conseguente caduta di credibilità del precetto penale che assiste la normativa urbanistica, nonché il diffondersi della convinzione (fondata, come l'intera vicenda dei condoni edilizi citati esemplarmente dimostra) che ad un condono ne seguirà un'altro e che l'abuso nell'urbanistica, in definitiva ed alla lunga, paghi più dell'osservanza della legge.

In ogni caso si può senz'altro opinare che la legge del 1985 (pur avendo delle non lievi ambiguità e lacune, si pensi, per tutte, alla timida disciplina delle modifiche di destinazione d'uso) contenesse (specialmente per l'assetto normativo dell'epoca) una corpo di norme, non soltanto premiali, che rielaborando e riordinando (almeno in parte) la materia edilizia, dettava nuovi, importanti e forti principi di disciplina e di tutela del territorio.

Si può, a poco meno di dieci anni di distanza da quella legge, considerare costituzionalmente l'art. 39 della legge n. 725/1994, alla luce delle considerazioni fin qui svolte?

Affermare questa volta che vi è la possibilità di ancorare le norme impugnate a ragioni (anche) di tutela ambientale appare francamente impresa ardua.

Con l'art. 39 della legge in questione si traccia una riga continua (almeno per quanto riguarda la sanzione penale e nei limiti delle cubature previste) su tutti gli abusi edilizi, formali e sostanziali (contrariamente a quanto il legislatore aveva promesso con l'art. 13 della legge n. 47/1985, per il futuro), commessi ed ultimati dai temi passati ad oggi.

Con la conseguenza di creare le migliori condizioni, soggettive ed oggettive, per la realizzazione di altri abusi e altri reati (si pensi, in una sorta di «dejavù» di quanto accaduto in un passato non remoto, al prevedibile e già da molti sindaci d'Italia lamentato aumento dei casi di abusivismo; agli innumerevoli casi di atti notori falsi in cui si asseverano come ultimate entro il 31 dicembre 1993 opere che ultimate non erano a quella data; e ciò sulla convinzione, fondata su ciò che è accaduto con il precedente condono, che assai difficilmente i comuni saranno in grado di far fronte nel termine indicato dal decreto alle incombenze di natura burocratica, ai controlli sul campo ed a quant'altro occorrerebbe per una effettiva seria applicazione delle norme. E di ciò, per il passato, è lapidaria testimonianza la procedura introdotta con il dodicesimo comma dell'art. 35 della legge n. 47/1985).

Il presente condono è la esatta e completa negazione della filosofia attribuita alla legge n. 47/1985. Con la legge n. 47/1985 si affermava in modo che più chiaro non potrebbe che per il futuro abusi sostanziali, vale a dire violazioni edilizie contrarie alle previsioni degli strumenti urbanistici, non sarebbero stati mai più perdonati con la inesorabile applicazione delle sanzioni amministrative e penali, come pure delle severe conseguenze previste sul piano negoziale dalla legge.

Questo e non altro è il significato, spogliato del freddo tecnicismo giuridico, dell'art. 13 della legge n. 47/1985.

In tale ottica il condono del 1985 poteva quindi avere quella giustificazione costituzionale indispensabile affinché non fossero vulnerati, con l'offesa al principio di eguaglianza e di obbligatorietà della legge penale, i beni (territorio ed ambiente) oggetto della norma penale urbanistica.

Il condono del 1994 invece va in senso diametralmente opposto: smentendo in modo clamoroso le promesse e gli impegni del legislatore del 1985 vengono ammessi a sanatoria abusi formali ma anche abusi sostanziali (fino al dicembre 1993) cosicché viene a cadere proprio il salvifico sostegno costituzionale che la Corte con la sentenza n. 369/1988 aveva individuato.

Poche altre considerazioni da esporre sul punto.

Qual è la giustificazione (nei termini costituzionali cui si è fatto riferimento) di questo nuovo condono?

È lecito chiedersi se l'effettiva e malcelata motivazione non sia solo o prevalentemente quella di reperire fondi per le casse dello Stato, cfr. pure quanto argomentato al paragrafo 7 *infra* circa la portata logica degli artt. 32 e 33 della legge n. 47/1985 per il caso di opere non sanabili e che pure mercé pagamento di denaro conseguono la estinzione del reato.

Potrebbe essere questo un valido sostegno costituzionale?

Al remittente, proprio in base all'autorevole insegnamento della Corte, non sembra proprio.

Si può forse ipotizzare che vi siano nuove «illegalità di massa» da chiudere?

E pur ipotizzando una risposta positiva è accettabile, alla stregua dello scrutinio costituzionale richiesto dalla Corte nei termini sopra ricordati, un nuovo condono e più specificamente quello contenuto nella legge n. 725/1994?

A tale domanda solo la Corte costituzionale può dare adeguata ed autorevole risposta.

Il remittente può solo esporre alcuni dubbi relativi alle norme impugnate.

L'art. 39, che è la fonte diretta dell'attuale normativa premiale, è collocato nelle «disposizioni varie» della legge finanziaria 23 dicembre 1994. Come è noto a tutti, per essere stato ripetuto in ogni occasione e sede dagli ispiratori del condono, la sua ragion d'essere riposa nella necessità di reperire cespiti finanziari attraverso vie diverse dalla tassazione diretta.

Se così fosse, v'è da temere una disordinata svendita del territorio, nel senso che, con l'unico reale obiettivo di reperir soldi, si rinuncierebbe da parte dello Stato alla tutela dei beni che le norme urbanistiche sono deputate a proteggere.

Abusivismo significa, fra l'altro, costruzioni fatte dai privati con la massimizzazione del profitto, con lo sfruttamento esasperato dei lotti disponibili, con immobili vicini fra loro, senza il rispetto degli standards urbanistici, con assenza di spazi adeguati per strade, parcheggi, parchi e giardini, servizi pubblici in genere e quant'altro caratterizza il vivere in un contesto ambientale a misura d'uomo. In tale ambito vengono spesso a mancare o essere carenti luoghi e occasioni di lecita aggregazione per i giovani e si crea un favorevole terreno per lo sviluppo della delinquenza.

Non si vede proprio in qual modo le norme censurate possano avere, anche indirettamente, un effetto positivo per il territorio e per l'ambiente.

Qualsiasi tentativo di individuare un qualche effetto positivo di ritorno per il territorio e l'ambiente da tali norme è destinato a naufragare sol se si considera che, non operando le leggi premiali, di regola, distinzioni fra abusi sostanziali e abusi formali è impedito agli enti territoriali di adottare qualsiasi efficace manovra di intervento e di governo del territorio, dovendosi essi nella sostanza limitare a prendere atto degli abusi perpetrati.

Non vi è quindi il controllo da parte degli organi pubblici dello sviluppo del territorio, ma piuttosto è il contrario, è lo sviluppo del territorio, anche quello arbitrario disordinato e abusivo che si impone agli organi pubblici, impedendo l'attuazione delle scelte di programmazione degli usi e degli insediamenti del territorio.

Posto che nella legge n. 725/1994 la normativa del condono è riassunta nell'art. 39 senza che vi siano altre norme in tema di edilizia ed urbanistica, c'è da chiedersi se a salvare, in termini di costituzionalità, vale a dire di benefici per il territorio nell'accezione offerta dalla ricordata sentenza della Corte costituzionale, la normativa in tema di condono possano intervenire altre norme, contenute in altre fonti.

Sono infatti note le vicende dei decreti-legge 26 luglio 1994, n. 468, 27 settembre 1994, n. 551 e del successivo 25 novembre 1994, n. 649.

In via preliminare v'è da dubitare che una siffatta operazione sia consentita, posto che così opinando il termine di raffronto (in punto di ricerca delle norme che dovrebbero manifestare l'attenzione posta dal legislatore al bene tutelato dalla norma su cui opera il condono) di una certa normativa premiale diventa del tutto vago, generico, diluibile in una moltitudine indeterminata nell'oggetto e nel tempo di provvedimenti.

In ogni caso, diversamente opinando, vale allora ricordare quanto osservato da questo pretore nella eccezione di incostituzionalità sollevata nel procedimento penale avverso Luciani Bruna con ordinanza del 6 ottobre 1994 (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* - 1^a serie speciale n. 49 del 30 novembre 1994) in merito alle altre norme contenute nel decreto-legge n. 551/1994 (ed in quelli successivi), cui va aggiunto il rilievo che solo per le opere abitative è stato posto un limite di cubatura, in ogni altro caso qualsiasi dimensione dell'abuso non rilevando.

6. — La violazione delle autonomie locali.

Gli artt. 117 e 118 della Costituzione prevedono che lo Stato detta in materia urbanistica principi fondamentali mentre la normazione diretta e primaria compete alla regione, che esercita le funzioni amministrative in questa materia direttamente e/o delegandole ai comuni.

I comuni (come le province) «sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica che ne determinano le funzioni» (art. 128 della Costituzione).

Nella materia urbanistica con il d.P.R. n. 616/1977 sono state delegate alle regioni le relative funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici, salve le eccezioni di cui all'art. 80.

Ad avviso del remittente è forte il sospetto che il condono del 1994 violi tali norme laddove, anche in presenza di abusi sostanziali, ne consente egualmente e come regola la sanatoria.

In primo luogo va evidenziata la rilevanza della questione.

Gli abusi consistenti nella mancanza della concessione, nella totale difformità e nelle variazioni essenziali comportano le conseguenze previste dall'art. 7 della legge n. 47/1985.

L'abuso contestato all'imputato, è per la ragione *supra* spiegata, di carattere sostanziale.

Si tratta cioè di violazione urbanistica ordinariamente non sanabile, nel senso che gli strumenti urbanistici del comune in questione non consentono in nessun modo ed a nessuna condizione la realizzazione di un'opera siffatta che se esistente non può che essere e rimanere abusiva ed esposta alle sanzioni previste dalla legge (art. 7 della legge n. 47/1985).

Le ragioni di ciò sono evidenti: il governo del territorio, se non vuole essere una parola priva di senso, presuppone la presenza (ed il rispetto) di precise programmazioni dell'uso del territorio, il rispetto di standards (cfr. sul punto il fondamentale d.m. 2 aprile 1968), la sussistenza o la previsione di infrastrutture adeguate al tipo di insediamenti (opere di urbanizzazione primaria e secondaria), ecc.

Con la sanatoria degli abusi sostanziali si impongono da parte dello Stato all'ente territoriale scelte altrui (in tema di zonizzazione, di cubature, di standards ecc.) confliggenti con le regole autodettate dal comune stesso in tema di governo del territorio.

Non si tratta, in questo caso, di principi fondamentali in materia urbanistica, per i quali lo Stato avrebbe competenza, poiché è invece l'esatto contrario. Con il condono si impone al comune di accettare e di inserire nella programmazione futura del suo territorio la più irrazionale casualità edilizia di opere abusive di ogni genere e collocazione.

E così ad es. una zona che era stata destinata all'agricoltura, la legge dello Stato, mediante il condono dei manufatti di civile abitazione realizzati illecitamente su quell'area, destina ad altro e diverso uso.

Può tale normativa trovare giustificazione costituzionale in una (più o meno vera) inerzia del comune nell'adozione dei provvedimenti tesi al rispetto della legalità?

L'assunto, la cui rispondenza al vero (specialmente in termini quantitativi) è tutta da dimostrare, come pure da dimostrare è la sua rilevanza ai fini di parare la eccezione di incostituzionalità, non ha comunque pregio posto che neanche la dimostrata concreta esistenza di una positiva attività di controllo e di repressione dell'abusivismo da parte del comune serve, secondo la legge, ad impedire la sanatoria (cfr. art. 43, primo e quinto comma, della legge n. 47/1985 e art. 39, comma diciannovesimo, della legge n. 725/1994).

7. — L'area e l'immobile oggetto del giudizio non sono interessati da vincoli, cionondimeno ritiene il pretore che ai fini di valutare la costituzionalità delle norme del c.d. condono edilizio occorra esaminarne la struttura complessiva.

L'art. 9 della Costituzione tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Ad avviso del remittente le norme del condono che hanno ad oggetto opere edilizie realizzate in zone vincolate ed in particolare agli artt. 32 e 33 della legge n. 47/1985 sono viziati da incostituzionalità.

Ed invero premesso che l'unico (in termini di effettiva rilevanza) vero limite assoluto e non discrezionale alla sanatoria di opere realizzate in aree vincolate è costituito dalle ipotesi dell'art. 33 della stessa legge, non si può non rilevare come il vincolo di inedificabilità ivi presupposto è fattispecie notoriamente non frequente da riscontrare nella realtà.

Nei casi previsti dall'art. 33 mentre è esclusa la possibilità di concessione in sanatoria, la estinzione del reato è comunque conseguibile mercé il semplice pagamento della oblazione: poiché questo vale anche per i processi in corso o più in genere per i casi in cui all'entrata in vigore delle norme del condono l'abuso fosse stato già in precedenza scoperto dalle pubbliche autorità vi è la testimonianza incontrovertibile, non valendo in tal caso neppure l'argomento della funzione che le norme premiali avrebbero di spingere i privati a denunciare e sanare gli abusi, che l'obiettivo delle norme sul condono è esclusivamente quello di reperire denaro per le casse dello Stato.

La stragrandissima maggioranza degli abusi comunque, riguarda ipotesi di vincoli relativi dove la possibilità di edificare non è del tutto esclusa bensì condizionata dal rilascio di nulla osta ed autorizzazioni (così ad es. per le fattispecie previste dalla legge n. 431/1985 nonché per tutti i decreti ministeriali e regionali di vincolo ai sensi della legge n. 1497/1939).

In tali casi la sanatoria è condizionata al parere favorevole degli enti preposti alla gestione del vincolo.

In caso di parere (definitivo) negativo il pagamento della intera oblazione comunque estingue il reato, sicché valgono le stesse considerazioni espresse poc'anzi a proposito dell'art. 33.

Secondo il remittente le norme impugnate ed in particolare l'art. 32 solo apparentemente riservano ai beni sottoposti a vincolo un trattamento normativo differenziato rispetto ai beni che vincolati non sono; consentendo nella generalità dei casi e per forza di cose la sanatoria degli abusi commessi nelle zone vincolate.

Ed invero la legge non prevede per i pareri (preliminari al condono) di competenza degli organi tutori alcun parametro di riferimento predeterminato e obiettivo.

Come si può, in tale contesto, legittimamente concedere o negare un parere? Secondo quale criterio?

Si deve forse valutare se il territorio avrebbe avuto un migliore assetto senza l'abuso in esame con il rischio in tal caso di negare ogni parere favorevole? Ovvero bisogna valutare se l'abuso non deturpa affatto o deturpa sì l'ambiente ma fino a un certo punto? E qual è questo punto? E i piani paesistici (che costituiscono com'è noto il riferimento d'obbligo per le amministrazioni preposte al rilascio degli ordinari nulla osta ambientali) che ruolo svolgono in tal contesto? Vi si può derogare da parte degli organi tutori?

E laddove non si tratta di valutazioni in termini estetici ma alla stregua di altri parametri (si pensi ad un vincolo di uso civico dove è improprio fare riferimento alla bellezza dei luoghi) quali sono i parametri da adottare?

La assenza totale più che la indeterminatezza di criteri di riferimento per un parere che quindi assomiglia ad un mero passaggio burocratico maschera in realtà la pretermissione di una reale attenzione alla tutela dei beni vincolati (destinati, come la precedente esperienza del condono edilizio del 1985 insegna, a sanatorie di massa direttamente o indirettamente anche a seguito della infinita durata dei giudizi di impugnazione dei silenzi-rifiuto) ed in ciò si sospetta annidarsi la eccepita incostituzionalità delle norme in questione.

8. — L'art. 41 della Costituzione prescrive che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo di recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Se si ritiene che le norme del condono abbiano un supporto nella volontà di contribuire, tramite esse, allo sviluppo della economia e della iniziativa privata (rilancio del settore dell'edilizia) occorre chiedersi se per tutte le ragioni espresse nell'ordinanza non vi sia un *vulnus* nella assenza, nelle norme in questione, di attenzione ai beni cui l'art. 41 della Costituzione fa riferimento.

Non v'ha dubbio infatti che nei concetti di utilità sociale e di libertà e di dignità umana sia ricompreso il diritto di ogni cittadino di vivere in un ambiente non degradato e di godere del territorio in un contesto di sviluppo dello stesso conforme alle leggi ed agli strumenti urbanistici.

Questo vale per i cittadini che non hanno commesso abusi edilizi e che si trovano a dovere sopportare il peso delle conseguenze di illeciti da altri commessi, ma in definitiva vale anche per gli autori degli illeciti ai quali vanno imposti, anche a prescindere dalle loro volontà trattandosi di beni indisponibili, regole e modelli di sviluppo territoriale accettabili in quanto conformi alle leggi ed alle norme urbanistiche.

Né varrebbe osservare che le norme del condono tendono anche ad assicurare l'urbanizzazione ed i servizi che proprio negli insediamenti abusivi difettano.

Così operando ci si immette, ad avviso del remittente nell'aporia di una assurda e paradossale spirale in cui si adattano e si conformano le scelte dei pubblici poteri ai comportamenti, anche devianti, dei privati quando invece dovrebbero accadere l'esatto inverso ossia che siano i privati a dovere conformare i loro comportamenti alle leggi. E che gli abusi debbano essere perseguiti in tutte le forme ed i modi previsti dalle leggi.

Tali rilievi sembrano dar forza alla sospettata incostituzionalità delle norme del condono oltre che in riferimento all'art. 41 della Costituzione anche in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione nel senso che nella materia, in cui trattasi le norme impugnate confliggono con la necessaria tutela di beni (diritti) di rango costituzionale, favorendo irrazionalmente condotte illecite dei privati.

9. — L'ultimo profilo di incostituzionalità che questo pretore sottopone al giudizio della Corte si articola in censure attinenti alla violazione del diritto di proprietà dei comuni in relazione agli artt. 3, 42, 119 e 128 della Costituzione; nonché alla violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto l'aspetto della contraddittorietà ed irrazionalità della normativa impugnata che consente ad un soggetto non titolare del diritto di farlo tuttavia valere contro chi ne è invece il titolare.

L'art. 7 della legge n. 47/1985, quanto alle ipotesi di opere eseguite in assenza di concessione edilizia, in totale difformità ovvero con variazioni essenziali, stabilisce che il sindaco debba emettere un'ordinanza di demolizione. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti disposizioni alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive, sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio comunale.

Secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, cfr. sez. V, 23 gennaio 1991, n. 66 in Giust. Civ. 1991 I, 1599; T.A.R. Abruzzo 15 gennaio 1990, n. 19 in F.I. 1991, III, 101) l'acquisizione gratuita al patrimonio pubblico comunale delle opere abusive si verifica, senza che occorran altri requisiti oggettivi, quando sia decorso il termine fissato dalla legge dalla notificazione dell'ordinanza sindacale di ripristino dello stato dei luoghi.

Secondo altra tesi invece (che ha trovato recente eco in una pronuncia della Cassazione penale) l'effetto traslativo si verificherebbe solo con l'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire e con l'immissione in possesso e la trascrizione nei registri immobiliari (di cui al comma 4 dell'art. 7 della legge n. 47/1985).

Se si condivide la prima tesi (che appare del tutto conforme alla lettera dell'art. 7 e alle regole del diritto civile, dove possesso e trascrizione non sono di regola funzionali all'acquisto della proprietà se non casi eccezionali, ad es. per una particolare specie di usucapione), si deve convenire che è il comune il proprietario dell'immobile oggetto della ingiunzione in tutti i casi in cui il provvedimento amministrativo abbia potuto validamente spiegare i suoi effetti (non sia stato sospeso o annullato dal giudice amministrativo).

L'art. 43 della legge n. 47/1985 prevede che «l'esistenza di provvedimenti sanzionatori non ancora eseguiti, ovvero ancora impugnabili o nei cui confronti pende l'impugnazione non impedisce il conseguimento della sanatoria».

Il senso della norma è che quand'anche un provvedimento sanzionatorio sia divenuto definitivo il conseguimento della sanatoria è ancora possibile sol che esso non sia stato materialmente eseguito.

Poiché un provvedimento sanzionatorio per eccellenza è quello con il quale il comune ordina al responsabile dell'abuso la demolizione può ritenersi che la norma in esame, in relazione ad una siffatta situazione (ordinanza di demolizione per la quale è decorso il termine di novanta giorni dall'ingiunzione e che è divenuta definitiva), consenta che il responsabile dell'abuso possa conseguire la sanatoria.

Ma il responsabile dell'abuso non è più proprietario del bene che è invece del comune, sicché ogni sua attività (come la domanda di concessione di sanatoria) relativa all'immobile in questione avviene *a non domino*.

La norma che consente cionondimeno ad un soggetto non legittimato il conseguimento della sanatoria appare (almeno alla stregua di tale interpretazione) un *monstrum* giuridico, confliggente con le norme costituzionali sopra indicate, ed incoerente con gli stessi presupposti in via generale previsti dalla legge n. 47/1985 (in tema di soggetti abilitati a proporre la domanda, cfr. art. 31, primo comma), cui è arduo trovare spiegazioni costituzionali.

Il comma diciannove dell'art. 39 della legge n. 725/1994 dispone, con esclusione dei casi in cui le opere siano state destinate ad attività di pubblica utilità e facendo salvi eventuali diritti dei terzi sugli immobili, che «per le opere abusive divenute sanabili in forza della presente legge, il proprietario che ha adempiuto agli oneri previsti per la sanatoria ha diritto di ottenere l'annullamento delle acquisizioni al patrimonio comunale ... dietro esibizione di certificazione comunale attestante l'avvenuta presentazione della domanda di sanatoria...».

La norma pare conformarsi ad un orientamento già emerso nella giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, 25 ottobre 1993, n. 1080, in F.I. Rep. 1993, voce edilizia ed urbanistica m. 812).

Orbene, posto che proprio in virtù della consolidata e ricordata giurisprudenza del Consiglio di Stato, l'acquisizione al patrimonio comunale si verifica sulla base della ordinanza di demolizione notificata (è non sospesa o annullata dal giudice competente), non si comprende in termini giuridici come e in che modo il tipo di utilizzo fatto delle opere abusive da parte del comune possa essere rilevante ed influire su una vicenda acquisitiva già definita.

Premesso che il concetto giuridico di proprietà riferito al bene acquisito in base al meccanismo di cui all'art. 7 della legge n. 47/1985 non ha nulla di diverso (se non appunto nel meccanismo di acquisizione) dal concetto giuridico di proprietà quale ordinariamente concepito, va segnalato quanto segue.

Si parla di annullamento, ma certamente a sproposito posto che l'acquisizione *ex art. 7* della legge n. 47/1985 si è verificata legittimamente ed in modo conforme ad una norma di legge (l'art. 7 stesso) vigente ora ed allora.

Si può ipotizzare allora una sorta di espropriazione a danno del comune, che si verifica però senza alcun corrispettivo a favore di questi (e che non vi sia corrispettivo è fatto incontrovertibile posto che sia l'oblazione che gli oneri concessori non possono avere altro valore che quello loro proprio, come dimostra la circostanza che entrambi sono dovuti anche nei casi di condono diversi da quelli disciplinati dal diciannovesimo comma dell'art. 39 in esame).

Ulteriore aspetto di irragionevolezza della norma è che il trasferimento dell'immobile avviene sulla base della semplice «esibizione di certificazione comunale attestante l'avvenuta presentazione della domanda di sanatoria» sicché si consente il trasferimento di proprietà dal comune al privato senza alcuna certezza dell'esito favorevole (che potrebbe anche difettare) della domanda di condono.

La questione è nel processo *de quo* rilevante posto che agli imputati veniva notificata ingiunzione a demolire dal sindaco del comune ove è sito l'immobile e il provvedimento, pur impugnato davanti al giudice amministrativo non risulta sospeso nella sua esecutorietà.

P. Q. M.

Visto l'at. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 725 nonché, in quanto da questo richiamate e fatte proprie, le disposizioni di cui al capo IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e successive modifiche ed integrazioni in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 41, 42, 79, 112, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione italiana per le ragioni espresse in motivazione;

Ordina la trasmissione degli atti relativi al procedimento penale n. 205/1995 a carico di Marchionne Maria Teresa e di Aiossa Bruno alla Corte costituzionale per il relativo giudizio;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia comunicata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Bracciano, addì 2 febbraio 1995

Il pretore: MORICONI

N. 156

Ordinanza emessa il 13 gennaio 1995 dal pretore di Reggio Calabria, sezione distaccata di Melito Porto Salvo nel procedimento penale a carico di Romeo Vittoria ed altri

Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Previsione della sospensione di tutti i procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Indebita rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva senza la prescritta maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera come richiesto per la concessione dell'amnistia - Lesione del principio di uguaglianza.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39).

(Cost., artt. 3 e 79).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Visti gli atti del sopracitato procedimento contro:

- 1) Romeo Vittoria nata in Africo il 29 settembre 1913 ed ivi residente, via E. Toti n. 36;
- 2) Versace Giuseppe nato in Africo il 25 aprile 1950 ed ivi residente, via E. Toti n. 36;
- 3) Romeo Giuseppe nato a Brancaleone il 25 settembre 1958 e residente, a Bruzzano Zeffirio, via Moro n. 22, imputati del reato di cui agli artt.:

A) Art. 20, lett. B) della legge 28 febbraio 1985, n. 47 per avere, in concorso tra loro, eseguito i lavori di costruzione di un manufatto a 2 piani f.t. esteso mq 25 circa per piano in assenza della concessione edilizia;

B) Artt. 17 e 20 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 per avere, in concorso tra loro, iniziato la costruzione di cui al capo A) senza nulla osta del Genio civile;

C) Artt. 18 e 20 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 e 110 del c.p., per avere, in concorso tra loro, effettuato la costruzione di cui al capo A) senza direzione tecnica di un professionista autorizzato.

Acc. in Africo il 25 febbraio 1993.

Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87 ed in particolare l'art. 23, primo e secondo comma; preso atto dell'istanza del p.m. a che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, in relazione agli artt. 79 e 3 della Costituzione;

Ritenuto che le prospettate questioni appaiono tutte rilevanti e non manifestamente infondate per i seguenti motivi:

MOTIVI DI RILEVANZA

La questione sollevata si presenta di evidente rilevanza in quanto, dall'applicazione del combinato disposto degli artt. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 e 44 della legge n. 47/1985, discende la obbligatoria sospensione del procedimento, anche a prescindere da una richiesta di parte, qualora, come nel caso di specie, il reato sia stato commesso entro il 31 dicembre 1993, termine ultimo previsto dall'art. 39 della legge citata, per l'operatività del meccanismo del condono per i reati di cui all'art. 20 della legge n. 47/1985.

Poichè inoltre la norma di cui si eccepisce la illegittimità costituzionale deve venire applicata dal giudice, nella valutazione della sussistenza dei presupposti per l'inizio della procedura della sanatoria, ne discende, logicamente la indubbia rilevanza della norma sopra citata nel presente processo.

Sul punto vale richiamare quanto già statuito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 369 del 23/31 marzo 1988 in identica fattispecie, e cioè che divengono rilevanti le questioni di costituzionalità relative a tutte le disposizioni di legge (adesso integralmente fatte rivivere dalla legge citata) che risultano intimamente collegate fra loro nell'unico fine di regolamentare il meccanismo procedimentale della sanatoria.

MOTIVI DI NON MANIFESTA INFONDATEZZA

A) Violazione dell'art. 79 della Costituzione.

Ritiene questo pretore che il condono edilizio possa essere qualificato giuridicamente come una misura clemenziale con la quale lo Stato rinuncia, in presenza di particolari presupposti (*tempus commissi delitti*, determinate caratteristiche dell'opera abusiva) ad esercitare la propria pretesa punitiva nei confronti dell'autore dell'abuso, condizionando tale rinuncia al versamento di determinati importi da parte di colui che intenda valersi della procedura di sanatoria, con conseguente declaratoria di estinzione del reato.

Orbene, un istituto che presenta siffatte caratteristiche pare a questo pretore assimilabile all'amnistia: anch'essa infatti, a norma dell'art. 151 del c.p., ha un'operatività circoscritta ai reati commessi in un determinato periodo di tempo; essa può inoltre essere condizionata ad obblighi; infine, ha come conseguenza l'estinzione del reato.

Pare comunque a questo pretore che, avendo il condono natura di provvedimento clemenziale, debba essere assimilato all'amnistia almeno sotto il profilo della conformità con la Carta costituzionale.

Posto dunque tale inquadramento giuridico per l'istituto del condono edilizio, ne consegue che lo stesso non può essere introdotto nell'ordinamento che con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, e non, come è avvenuto nel caso del condono del 1994, con lo strumento della legislazione ordinaria.

È ben vero che la Corte costituzionale, con la sopra citata sentenza n. 369 del 23/31 marzo 1988, esaminando la questione della natura giuridica del condono edilizio previsto dalla legge n. 47/1985, lo ha qualificato «provvedimento di clemenza atipico», non riconducibile all'istituto dell'amnistia né a quello dell'oblazione: pur tuttavia, la Corte, in tale occasione, si è espressa con grande chiarezza sulla natura clemenziale dell'istituto in oggetto.

Va rilevato a questo proposito che l'art. 79 della Costituzione, successivamente alle modifiche apportate dall'art. 1 della legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1, prevede che «l'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera in ogni suo articolo e nella votazione finale». La norma costituzionale enuncia dunque nella maniera più chiara che i provvedimenti clemenziali (quali sono appunto l'amnistia e l'indulto) possono essere introdotti nell'ordinamento solo con la particolare procedura in essa prevista; e poichè la stessa Corte costituzionale ha qualificato il condono edilizio come un provvedimento clemenziale atipico, ne discende che il legislatore del 1994, ricorrendo allo strumento della legislazione ordinaria per introdurre il condono, ha disatteso la previsione dell'art. 79 della Costituzione.

B) Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Ritiene questo pretore che proprio dalla lettura del citato precedente della Corte costituzionale possano ricavarsi le argomentazioni più pregnanti a sostegno della non conformità a costituzione della normativa di cui alla legge n. 724/1994; sotto il duplice profilo della irragionevolezza e della violazione del principio di uguaglianza, anche in relazione agli artt. 9, secondo comma, 41, secondo e terzo comma, 42, secondo comma della Costituzione.

E infatti la Corte costituzionale ha statuito, nella pronuncia n. 369 del 1988, che, ogni qualvolta lo Stato rinunci alla propria pretesa punitiva, e la punibilità venga utilizzata per fini estranei a quelli relativi alla difesa dei beni tutelati attraverso l'incriminazione penale, tale rinuncia, venendo ad incidere sul principio di uguaglianza affermato dall'art. 3 della Costituzione, «deve trovare la sua giustificazione nel quadro costituzionale che determina il fondamento nei limiti dell'intervento dello Stato»: ciò al fine di non incorrere appunto nella violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

In allora, la Corte costituzionale ritenne di «salvare» la disciplina del condono edilizio, che era stata sottoposta al suo vaglio, respingendo le sollevate questioni di legittimità costituzionale, in considerazione del fatto che era all'epoca vivamente sentita ed urgente l'esigenza di «chiudere con un passato di illegalità di massa» in occasione dell'entrata in vigore di una nuova ed articolata disciplina in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia.

La suddetta esigenza, evidenziata dalla Corte costituzionale nella pronuncia sopra citata, non pare viceversa possa essere sottesa ad un intervento legislativo, quale la legge 23 dicembre 1994, n. 724, che ha semplicemente riaperto i termini del condono di cui alla legge n. 47/1985, limitandosi in pratica a reiterare una procedura per l'introduzione della quale, tuttavia, non sussistono giustificazioni analoghe a quelle individuate dalla sentenza sopra citata per il condono del 1985.

La stessa Corte costituzionale, infatti, ha precisato che, ove l'estinzione della punibilità venga irrazionalmente in contrasto con la finalità della sanzione penale, risultando così una «variante arbitraria», non potrebbe considerarsi costituzionalmente legittima. La Corte ha altresì ribadito che la non punibilità o la procedibilità dei moderni condoni penali, «specie quando essi cancellano reati lesivi di beni fondamentali della comunità, va usata negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale»; viceversa, un esercizio arbitrario della non punibilità equivarrebbe addirittura «ad alterare, con il principio d'obbligatorietà della pena, l'intero volto del sistema costituzionale in materia penale».

Richiamandosi ancora al «rispetto dei vincoli esterni» posti dalla Costituzione al potere di clemenza, la Corte costituzionale ha, sempre nella succitata pronuncia, ritenuto che, nel caso di condono di cui alla legge n. 47/1985, tali vincoli esterni fossero stati rispettati, considerando che si era inteso porre basi normative per la futura tutela di fondamentali esigenze sottese al governo del territorio, quali la sicurezza dell'esercizio dell'iniziativa economica privata, il suo coordinamento ai fini sociali (art. 41, secondo e terzo comma della Costituzione), la funzione sociale della proprietà (art. 42, secondo comma) e la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico (art. 9, secondo comma della Costituzione).

Viceversa, le ragioni poste dal legislatore del 1994 a fondamento dell'introduzione del nuovo condono edilizio (*rectius*, della riapertura dei termini del vecchio condono edilizio) e individuate nel «rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata» nonché «nella semplificazione dei procedimenti in materia urbanistica-edilizia» non sembrano in alcun modo riconducibili al «quadro costituzionale che determina il fondamento ed i limiti dell'intervento punitivo dello Stato»: al contrario si deve rilevare che la normativa introdotta dal legislatore del 1994 viene ad incidere pesantemente su alcuni valori primari contenuti in postulati costituzionali quali la tutela del paesaggio, dell'ambiente, del patrimonio storico ed artistico, nonché la funzione sociale della proprietà e dell'iniziativa economica privata.

È inoltre di palmare evidenza che provvedimenti clemenziali di questo genere, ciclicamente riproposti, non possono che perdere la loro natura di provvedimenti eccezionali emanati per far fronte a particolari situazioni e per rispondere a specifiche esigenze di natura sociale, producendo pericolosi effetti sul piano della certezza del diritto.

In particolare, per meglio evidenziare la sussistenza di molteplici possibili casi di violazione del principio di uguaglianza e di compromissione, del principio della certezza del diritto che possono derivare dall'applicazione della legge 23 dicembre 1994, n. 724, basti pensare, a titolo di esempio, al caso del cittadino che, per il fatto di aver commesso un abuso edilizio in territorio di comune retto da amministratori osservanti la legge, abbia visto la propria opera demolita in applicazione delle sanzioni previste dalla legge n. 47/1985 e, per contro, ad altro cittadino che, avendo abusivamente costruito in centro non amministrato con altrettanto zelo, può oggi sanare il proprio illecito fruendo della procedura del condono.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, in relazione agli artt. 79 e 3 della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente procedimento e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza, letta in dibattimento, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Melito Porto Salvo, addì 13 gennaio 1995

Il pretore: BOCCACCIO

N. 157

Ordinanza emessa il 25 novembre 1994 dal tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino Alto-Adige, sede di Trento sul ricorso proposto dal comune di Tuenno contro la provincia autonoma di Trento

Regione Trentino-Alto Adige - Controlli - Controllo della giunta provinciale di Trento sulle deliberazioni degli enti locali dipendenti - Termine di venti giorni per l'annullamento dell'atto controllato - Previsione, in caso di sospensione di detto termine a seguito di richiesta da parte del presidente della giunta all'ente deliberante di chiarimenti o di elementi integrativi di giudizio, della ripresa di decorrenza del termine stesso dal momento della ricezione degli atti richiesti - Ingiustificata deroga al principio stabilito dalla legge nazionale sui controlli degli enti locali (art. 5 della legge n. 62/1953) circa il decorso di un nuovo termine di venti giorni dal ricevimento delle controdeduzioni in caso di sospensione del termine per richiesta di chiarimenti o di elementi integrativi di giudizio - Lesione dell'autonomia degli enti locali.

(Legge regionale Trentino-Alto Adige 4 gennaio 1993, n. 1, art. 52, quarto comma; decreto del presidente della giunta regionale Trentino-Alto Adige 14 ottobre 1993, n. 19, art. 96).

(Cost., artt. 5 e 130).

IL TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 335 del 1993, proposto dal comune di Tuenno, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dal dir. proc. Roberta de Pretis, con domicilio eletto presso la stessa in Trento, via Paradisi, 15/5; contro la provincia autonoma di Trento in persona del presidente della Giunta provinciale in carica, non costituito in giudizio; per l'annullamento del provvedimento della Giunta provinciale di Trento dd. 18 giugno 1993, n. 4760/28-A, con il quale è stato disposto l'annullamento della deliberazione del consiglio comunale di Tuenno dd. 29 marzo 1993, n. 7;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la sentenza istruttoria n. 331/94 ed i documenti conseguentemente acquisiti;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito il relatore consigliere Delio Pacè, ed udito, altresì, alla pubblica udienza del 25 novembre 1994, la dottoressa Roberta de Pretis per il ricorrente, mentre nessuno è comparso per l'amministrazione intimata;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato in data 1° ottobre 1993, il comune di Tuenno impugnava, chiedendone l'annullamento, il provvedimento della Giunta provinciale di Trento n. 4760/28-A di data 18 giugno 1993, che, in sede tutoria, aveva disposto l'annullamento della deliberazione del consiglio comunale di Tuenno di data 29 marzo 1993, n. 7.

A sostegno del ricorso deduceva i seguenti motivi:

1. — Violazione di legge (art. 52, legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1); eccesso di potere per carenza dello stesso.

L'annullamento infatti è avvenuto tardivamente e cioè trascorso il termine di 20 giorni dalla ricezione, termine che era stato sospeso ed aveva ripreso a decorrere a seguito della presentazione degli elementi integrativi di giudizio forniti dal comune.

2. — Violazione di legge per erronea applicazione dell'art. 1, comma secondo e dell'art. 4, comma secondo, della legge regionale 3 marzo 1993, n. 4; eccesso di potere per carenza di presupposti.

L'annullamento della deliberazione consiliare è stato tra l'altro disposto per violazione degli accordi sindacali del 1990 che contrasterebbero con una norma di legge approvata posteriormente. Sarebbe evidente che gli accordi indicati nella legge non sono quelli del 1990, ma quelli successivi all'entrata in vigore della legge.

3. — Violazione di legge per errata interpretazione delle norme contenute nell'accordo sindacale 1º agosto 1990 e protocollo aggiuntivo 11 giugno 1992; eccesso di potere per carenza di motivazione.

I livelli di inquadramento sono stati erroneamente calcolati, secondo l'organo tutorio, avendo il consiglio comunale preso a riferimento la fascia dei comuni con oltre 3000 abitanti, mentre Tuenno ha una popolazione lievemente inferiore. Ma il consiglio, afferma il ricorrente, ha giustificato il provvedimento con la complessità dei servizi, mentre la Giunta provinciale a omessa ogni motivazione sul punto, con richiamo improprio alle norme invocate.

4. — Eccesso di potere per carenza di motivazione e violazione del principio di conservazione del provvedimento amministrativo.

A tutto concedere l'annullamento avrebbe potuto esser parziale, mentre nulla si è detto in ordine all'inquadramento nei profili professionali diversi da quelli ritenuti illegittimi, del restante personale.

L'Amministrazione intimata non si è costituita in giudizio.

Alla pubblica udienza del 10 giugno 1994, con sentenza istruttoria n. 331, venne disposta l'acquisizione dell'accordo sindacale e di quello integrativo, tutti gli atti di controllo con le date dei singoli provvedimenti e relazione del servizio enti locali della Provincia attestante le date dei controlli e degli accertamenti connessi.

La provincia autonoma di Trento provvede a far pervenire la documentazione richiesta.

Alla pubblica udienza del 25 novembre 1994, la vertenza venne trattenuta in decisione.

DIRITTO

Ritiene il Collegio che preliminare ad ogni altra questione si ponga la soluzione del dubbio di costituzionalità, da sollevarsi d'ufficio, della norma invocata dal ricorrente con il primo motivo di ricorso, è cioè dell'art. 52, comma quarto, della legge regionale del Trentino Alto-Adige 4 gennaio 1993, n. 1, ora riprodotta nell'art. 96, quarto comma, del t.u. approvato con d.P.G.R. 14 ottobre 1993, n. 19/L in rapporto agli articoli 5 e 130 della Costituzione.

Per quanto attiene alla rilevanza della questione sul contenzioso in esame, si osserva quanto segue:

1. — L'accoglimento o il rigetto del primo mezzo di censura appare pregiudiziale alla decisione del ricorso, anche prescindendo dalla grande importanza della questione sul piano generale.

Dagli atti del processo risulta che la deliberazione 29 marzo 1993, n. 7, venne trasmessa per il controllo di legittimità alla Giunta provinciale, alla quale pervenne in data 21 aprile 1993. L'assessore agli enti locali chiese elementi di giudizio con lettera 26 aprile, spedita il 3 maggio e pervenuta al comune il 7 maggio.

Dal 21 aprile al 3 maggio si calcolano 12 giorni, che vengono imputati allo *spatium deliberandi* di 20 giorni riservato dalla legge al controllo tutorio, con uno spazio residuo di giorni 8.

Gli elementi di giudizio vennero forniti il giorno 4 giugno e il telegramma di annullamento reca la data del 18 giugno, dopo ben 14 giorni, quindi oltre il termine previsto dalla norma.

2. — Quanto agli altri motivi di ricorso non appare fondata la seconda censura, che deduce violazione di legge ed eccesso di potere per carenza dei presupposti. Basti considerare che la norma applicata (l'art. 1, comma secondo, della legge regionale 5 marzo 1993, n. 4), che fa riferimento alla violazione di precisi accordi sindacali provinciali, riproduce sostanzialmente l'art. 31 del t.u. sullo stato giuridico ed economico dei dipendenti dei comuni approvato con d.P.G.R. 10 maggio 1983, n. 3/L, che già imponeva di graduare i trattamenti economici del personale in conformità agli accordi sindacali provinciali.

Appaiono invece fondati il terzo ed il quarto motivo di ricorso in quanto, annullando la deliberazione consiliare sui punti ritenuti illegittimi, la Giunta provinciale ha semplicemente richiamato la norma dell'accordo sindacale che lega le qualifiche, o meglio i livelli retributivi, alla consistenza demografica del comune, affermando che il comune di Tuenno doveva esser parificato a quelli con popolazione inferiore ai 3000 abitanti, senza darsi carico della prospettata situazione, che a detta del consiglio comunale esigeva una riqualificazione dei posti disponendo di strutture e servizi tali da integrare quella dimensione minima operativa individuata nel protocollo aggiuntivo all'accordo sindacale, che induce a scostarsi dal rigido agguancio al livello demografico.

Anche la motivazione del provvedimento non appare adeguata, dovendo necessariamente il servizio tutela darsi carico di una più incisiva ed esaustiva motivazione, che dimostrasse infondate le ragioni addotte dal comune.

Il quarto motivo di ricorso può essere parimenti accolto, nulla essendo stato detto in ordine agli altri contenuti della deliberazione, anche se intuitivamente essi si ritiene che avrebbero potuto esser riprodotti nel nuovo provvedimento che, a seguito dell'annullamento, il consiglio comunale avrebbe dovuto assumere.

Da quanto osservato appare chiaro che l'esito del ricorso è legato alla applicazione della norma contenuta nell'art. 52 della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1, concernente i controlli sulle deliberazioni comunali, ora trasfuso nel t.u. approvato con d.P.G.R. 14 ottobre 1992, n. 19/L.

Recita infatti il quarto comma di tale articolo: «Il termine è sospeso per una sola volta se prima della sua scadenza il presidente della Giunta provinciale o l'assessore competente chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio all'ente deliberante. In tal caso il termine per l'annullamento riprende a decorrere dal momento della ricezione degli atti richiesti».

Giova ricordare che in passato questo tribunale aveva esaminata la questione sotto la vigenza della precedente legge regionale sull'ordinamento dei comuni (art. 62 t.u., approvato con decreto Presidente Giunta Regionale 19 gennaio 1984, n. 6/L), che invece prevedeva esplicitamente che la richiesta di elementi integrativi di giudizio interrompesse i termini del controllo che riprendevano a decorrere ex novo dalla data dell'effettivo ricevimento dei chiarimenti richiesti (sent. TRGA Trento, 20 febbraio 1989, n. 33, annullata dal Consiglio di Stato, sez. V, 26 febbraio 1992, n. 154).

La questione allora posta era conseguente alla norma regolamentare regionale che imponeva di congiungere il periodo trascorso prima della richiesta di chiarimenti a quello residuo, limitando a soli 20 giorni effettivi lo spazio temporale complessivo del controllo.

La nuova norma approvata dalla regione Trentino Alto-Adige vuole ripescare quella regolamentare che il Consiglio di Stato aveva sottesa, dichiarandola contrastante con la legge ed imponendo di disattenderla.

Ritiene il Collegio evidente la irrazionalità della disposizione contenuta nell'art. 52 della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1, ora tradotta nell'art. 96 del t.u. approvato con d.P.G.R. 14 ottobre 1993, n. 19/L.

Nella dizione legislativa lo spazio complessivo per l'esame delle deliberazioni comunali è stabilito in venti giorni effettivi, ma in caso di richiesta di elementi integrativi di giudizio, che ovviamente sono richiesti dopo un primo esame del provvedimento, il tempo a disposizione si comprime in modo eccessivo, tanto da vanificare il corretto potere di controllo, giacché il doppio esame del provvedimento eseguito in due distinti momenti, richiede parecchio tempo, specie se trattasi di atto complesso o di difficile interpretazione, per il quale si devono impiegare alcuni giorni per l'esame preliminare che accerti la carenza di documentazione o di elementi di giudizio, e che poi è seguito dalla allegazione di documenti complessi che esigono pure studio consulenze o pareri.

A ricevimento degli atti, che talora son più complessi del provvedimento stesso, resta spesso all'organo tutorio uno spazio assolutamente insufficiente, rendendo vano, o solamente rituale, il controllo di legittimità, con il pericolo che divengano esecutivi provvedimenti inficiati da gravi vizi.

Si corre altresì il pericolo (*absit iniuria verbis*) che i provvedimenti siano volutamente trasmessi all'autorità tutoria incompleti, per rubare spazio ed efficacia al controllo, e ciò particolarmente quando si tratta di decisioni che investono interessi del personale o degli amministratori stessi.

La norma si manifesta in contrasto con i principi costituzionali sul controllo di legittimità degli atti amministrativi.

Appare infatti indispensabile che tale controllo venga espletato nella sua interezza, riservando all'organo tutorio adeguato spazio, che consenta un esame completo degli atti. È pure necessario che l'esame attenga a tutti gli atti che ad esso sono collegati, disponendo, come fa la legge, che, ove essi manchino, o qualora il provvedimento contenga espressioni ambigue, ermetiche o elusive, l'organo tutorio possa acquisire tutti gli atti o gli elementi necessari ad una esatta disamina del provvedimento, e disponga di adeguato spazio temporale.

Appare logico che i venti giorni che la legge riserva al controllo del primo atto siano parimenti riservati anche all'esame degli elementi integrativi acquisiti, e che tale compito non sia compreso nello spazio di pochissimi giorni.

A tale principio è ispirata la legge nazionale sul controllo degli atti comunali e cioè l'art. 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, che esplicitamente afferma che il termine di venti giorni «rimane sospeso se, prima della sua scadenza, l'organo di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio alla provincia o al comune: In tal caso la deliberazione diviene esecutiva se l'organo di controllo non ne pronuncia l'annullamento entro 20 giorni dal ricevimento delle controdeduzioni» (quarto comma, art. 59).

Già il Consiglio di Stato (sez. V, 26 febbraio 1992, n. 154) aveva precisato che il potere di controllo costituisce un diritto soggettivo di una persona giuridica di diritto pubblico, ed è manifestazione di quella particolare posizione di supremazia nei confronti delle comunità locali e del corrispondente territorio propria in via generale degli enti territoriali a carattere locale.

Aggiunge il supremo organo che tale supremazia costituisce un diritto soggettivo a carattere costituzionale, il che basta a giustificare la decisione di questo Collegio di ritenere non manifestamente infondata la questione, e di sottoporla al giudizio della suprema Corte costituzionale, sospendendo il presente giudizio.

P. Q. M.

Visti gli art. 134 della Costituzione, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritiene rilevante e non manifestamente e infondata la questione di legittimità costituzionale del quarto comma dell'art. 52 della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1, ora trasfuso nell'art. 96 del t.u. approvato con d.P.G.R. 14 ottobre 1993, n. 19/L, in riferimento agli art. 5 e 130 della Costituzione;

Sospende il giudizio sul ricorso n. 335/1993 in epigrafe precisato e rimette gli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della segreteria alle parti in causa ed al presidente del Consiglio regionale, trasmettendo gli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Trento, addì 25 novembre 1994.

Il presidente: MICHELOTTI

Il consigliere estensore: PACE

Il consigliere: SCOGNAMIGLIO

95C0354

N. 158

Ordinanza emessa il 27 gennaio 1995 dal pretore di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio nel procedimento penale a carico di Malagoni Orio

Inquinamento - Scarichi di insediamento produttivo immessi in pubbliche fognature ed eccedenti i limiti di accettabilità previsti dal regolamento comunale (nella specie: comune di Codigoro) - Lamentata disciplina realizzata attraverso decreti-legge ripetutamente reiterati - Lesione del principio di riserva di legge in materia penale - Conseguente possibile disparità di trattamento tra fattispecie identiche, ma giudicate sotto la vigenza di diversi decreti-legge - Carezza dei requisiti della «necessità ed urgenza» necessari per l'emanazione degli stessi.

(D.-L. 16 gennaio 1995, n. 9, artt. 1 e segg.).

(Cost., artt. 25 e 77).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza, nel procedimento penale a carico di Malagoni Orio, imputato del reato di cui all'art. 21, primo e terzo comma, della legge n. 319/1976 perché, nella sua qualità di responsabile della Massalombarda Colombani, effettuava uno scarico in pubblica fognatura avente parametri di materiali sedimentabili superiori ai limiti di accettabilità di cui al regolamento di fognatura del comune di Codigoro.

OSSERVA

Che il p.m. d'udienza dott. Alberto Bonatti ha richiesto pronuncia di questo pretore in ordine all'ipotesi di non manifesta infondatezza e rilevanza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e segg. del d.-l. n. 9/1995 per violazione degli artt. 25 e 77 della Costituzione con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Osserva il pretore che la richiesta è fondata e ritiene pertanto di dover dichiarare rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 25 e 77 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale del d.-l. n. 16 gennaio 1995 n. 9.

Circa i presupposti di diritto in ordine alla non manifesta infondatezza si rileva quanto segue:

Violazione degli artt. 25 e 77 della Costituzione.

Il principio della riserva di legge in materia penale possiede, quale primo e fondamentale significato, quello secondo cui le scelte di politica criminale sono monopolio esclusivo del Parlamento e l'ammissibilità che nuove norme di diritto penale siano introdotte attraverso decreti-legge o decreti legislativi è connessa alla circostanza che, in entrambi i casi si realizzi e sia assicurato, comunque, l'intervento del Parlamento in posizione sovraordinata, ora quale organo delegante (art. 76 della Costituzione), ora quale organo cui è rimesso il potere di conferire stabilità e durevolezza, attraverso la legge di conversione, a disposizioni normative precarie e soggette a decadenza in caso di inutile decorso del termine di 60 giorni dettato dall'art. 77, ultimo comma, della Costituzione. Nella materia che ci occupa invece, con la reiterazione di vari decreti-legge mai convertiti si è realizzata, di fatto, la sottrazione al Parlamento della sua esclusiva competenza a disporre in materia penale, con l'ammisibile assunzione da parte dell'esecutivo del relativo potere di bilanciamento e di valutazione degli interessi che in materia penale è di esclusiva competenza dell'organo assembleare rappresentativo della sovranità popolare.

Deve aggiungersi che la prassi della reiterazione dei decreti-legge in materia penale con contenuto identico ovvero, talvolta, come nella specie, con contenuto diverso, ha come conseguenza di sottrarre, di fatto, al Parlamento la possibilità prevista dall'art. 77, ultimo comma, della Costituzione «di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti». È evidente che, se la reiterazione dei decreti nella stessa materia si protrae per un anno, si potranno determinare effetti definitivi quale il giudicato, non modificabili in sede giudiziaria, con la conseguente gravissima compressione dei diritti dei singoli, resa ancora più incisiva dalla disparità di trattamento che potrebbe verificarsi ove due fattispecie identiche, ma giudicate sotto la vigenza di un diverso decreto-legge, vengano diversamente giudicate.

Va ulteriormente osservato che la reiterazione a catena, per circa un anno di diversi decreti-legge in relazione alla stessa materia, denota in modo palese, con specifico riferimento all'ultimo dei decreti emanati, la carenza dei requisiti della «necessità ed urgenza». Requisiti che, se possono ipotizzarsi come esistenti rispetto al primo dei decreti, certamente sono venuti meno ad un anno di distanza e cioè dopo un periodo di tempo tale da consentire la normale legiferazione del Parlamento in via ordinaria.

Il presente giudizio, allo stato e vigente il d.-l. n. 9/1995, non può essere definito in modo indipendente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del predetto decreto-legge per violazione art. 77 della Costituzione.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 25 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e segg. del d.-l. 16 gennaio 1995 n. 9, concernente «Modifica alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature»;

Sospende il processo in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al suo difensore, al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicato al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Ferrara-Comacchio, addì 27 gennaio 1995

Il pretore: BARONCINI

N. 159

Ordinanza emessa il 27 gennaio 1995 dal pretore di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio nel procedimento penale a carico di Fabbri Giuseppe

Inquinamento - Scarichi di insediamenti produttivi immessi in acque superficiali eccedenti i limiti di cui alla tabella A della legge n. 319/1976 - Lamentata disciplina realizzata attraverso decreti-legge ripetutamente reiterati - Lesione del principio di riserva di legge in materia penale - Conseguente possibile disparità di trattamento tra fattispecie identiche, ma giudicate sotto la vigenza di diversi decreti-legge - Carenza dei requisiti della «necessità ed urgenza» necessari per l'emanazione degli stessi.

(D.-L. 16 gennaio 1995, n. 9, artt. 1 e segg.).

(Cost., artt. 25 e 77).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di Fabbri Giuseppe, imputato del reato di cui all'art. 21, primo e terzo comma, della legge n. 319/1976 perché, nella sua qualità di amministratore della «Fratelli Fabbri s.n.c.», effettuava uno scarico in acque superficiali, avente parametri di BOD5, COD, rame, ferro, saggio di ittiotossicità superiore ai limiti di accettabilità di cui alla tabella A) alla legge citata,

O S S E R V A

Che il p.m. d'udienza dott. Alberto Bonatti ha richiesto pronuncia di questo pretore in ordine all'ipotesi di non manifesta infondatezza e rilevanza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e segg. del d.-l. n. 9/1995 per violazione degli artt. 25 e 77 della Costituzione, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Osserva il pretore che la richiesta è fondata e ritiene pertanto di dover dichiarare rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 25 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9.

Circa i presupposti di diritto in ordine alla non manifesta infondatezza si rileva quanto segue:

1) *Violazione degli artt. 25 e 77 della Costituzione.*

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblica in precedenza (Reg. ord. n. 158/1995).

95C0356

N. 160

Ordinanza emessa il 13 gennaio 1995 dal pretore di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio nel procedimento penale a carico di Fabbri Giuseppe

Inquinamento - Scarichi di insediamenti produttivi immessi in acque superficiali eccedenti i limiti di cui alla tabella A della legge n. 319/1976 - Lamentata disciplina realizzata attraverso decreti-legge ripetutamente reiterati - Lesione del principio di riserva di legge in materia penale - Conseguente possibile disparità di trattamento tra fattispecie identiche, ma giudicate sotto la vigenza di diversi decreti-legge - Carenza dei requisiti della «necessità ed urgenza» necessari per l'emanazione degli stessi.

(D.-L. 16 novembre 1994, n. 629, art. 3).

(Cost., artt. 25 e 77).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di Fabbri Giuseppe, imputato del reato di cui all'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976 perché, nella sua qualità di socio amministratore dell'omonima impresa di autolavaggio, effettuava lo scarico provvisoriamente autorizzato di reflui in corpi d'acqua superficiali, superando, quanto a materiale in sospensione, BOD5, COD, solfuri, fosforo totale, azoto ammoniacale, rame, olii minerali e coliformi, i limiti di accettabilità di cui alla tabella A) allegata alla legge citata.

O S S E R V A

Che il p.m. d'udienza dott. Nicola Proto ha richiesto pronuncia di questo pretore in ordine all'ipotesi di non manifesta infondatezza e rilevanza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 6 del d.-l. n. 629/1994 per violazione degli artt. 3, 9, 10, 41 e 77 della Costituzione, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Osserva il pretore che la richiesta è fondata e ritiene pertanto di dover dichiarare rilevante e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 16 aprile 1994 n. 629. Irrilevante appare invece, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del predetto decreto-legge, non dovendo tale norma trovare applicazione nel caso di specie, ma costituendo essa piuttosto parametro di riferimento per la valutazione della legittimità dell'art. 3 del d.-l. n. 629/1994 con riguardo alla violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Parimenti irrilevanti appaiono le censure di legittimità mosse all'art. 3 del d.-l. n. 629/1994, per violazione degli artt. 3, 9, 10 e 41 della Costituzione, in quanto relative alla prima preposizione della norma sospettata d'illegittimità — laddove è prevista la depenalizzazione di tutte le ipotesi di superamento dei limiti di accettabilità di cui alle tabelle allegate alla legge n. 319/1976 fatta eccezione per gli scarichi provenienti da insediamenti produttivi — norma che non trova applicazione nel caso di specie, trattandosi di scarico da insediamento produttivo.

Circa i presupposti di diritto in ordine alla non manifesta infondatezza si rileva quanto segue:

Violazione degli artt. 25 e 77 della Costituzione.

Il principio della riserva di legge in materia penale possiede, quale primo e fondamentale significato, quello secondo cui le scelte di politica criminale sono monopolio esclusivo del Parlamento e l'ammissibilità che nuove norme di diritto penale siano introdotte attraverso decreti-legge o decreti legislativi è connessa alla circostanza che, in entrambi i casi si realizzi e sia assicurato, comunque, l'intervento del Parlamento in posizione sovraordinata, ora quale organo delegante (art. 76 della Costituzione), ora quale organo cui è rimesso il potere di conferire stabilità e durevolezza, attraverso la legge di conversione, a disposizioni normative precarie e soggette a decadenza in caso di inutile decorso del termine di 60 giorni dettato dall'art. 77, ult. comma, della Costituzione. Nella materia che ci occupa invece, con la reiterazione di vari decreti-legge mai convertiti si è realizzata, di fatto, la sottrazione al Parlamento della sua esclusiva competenza a disporre in materia penale, con l'inammissibile assunzione da parte dell'esecutivo del relativo potere di bilanciamento e di valutazione degli interessi che in materia penale è di esclusiva competenza dell'organo assembleare rappresentativo della sovranità popolare.

Deve aggiungersi che la prassi della reiterazione dei decreti-legge in materia penale con contenuto identico ovvero, talvolta, come nella specie, con contenuto diverso, ha come conseguenza di sottrarre, di fatto, al Parlamento la possibilità prevista dall'art. 77, ultimo comma, della Costituzione «di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti». È evidente che, se la reiterazione dei decreti nella stessa materia si protrae per un anno, si potranno determinare effetti definitivi quale il giudicato, non modificabili in sede giudiziaria, con la conseguente gravissima compressione dei diritti dei singoli, resa ancora più incisiva dalla disparità di trattamento che potrebbe verificarsi ove due fattispecie identiche, ma giudicate sotto la vigenza di un diverso decreto-legge, vengano diversamente giudicate.

Va ulteriormente osservato che la reiterazione a catena, per circa un anno di diversi decreti-legge in relazione alla stessa materia, denota in modo palese, con specifico riferimento all'ultimo dei decreti emanati, la carenza dei requisiti della «necessità ed urgenza». Requisiti che, se possono ipotizzarsi come esistenti rispetto al primo dei decreti, certamente sono venuti meno ad un anno di distanza e cioè dopo un periodo di tempo tale da consentire la normale legiferazione del Parlamento in via ordinaria.

Il presente giudizio, allo stato e vigente il d.-l. n. 639/1994, non può essere definito in modo indipendente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del predetto decreto-legge per violazione art. 77 della Costituzione.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 16 novembre 1994 n. 629, concernente «Modifica alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature»;

Sospende il processo in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al suo difensore, al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicato al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Comacchio, addì 13 gennaio 1995

Il pretore: BARONCINI

95C0357

N. 161

Ordinanza emessa il 12 gennaio 1995 dal pretore di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio nel procedimento penale a carico di Turatti Vito

Inquinamento - Scarichi di pubbliche fognature eccedenti i limiti tabellari previsti dalla legge n. 319/1976 - Lamentata depenalizzazione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi meno gravi, ma punite con maggior severità - Lesione del diritto all'ambiente salubre - Omesso adeguamento con le norme CEE in particolare con la direttiva n. 271/1991 - Penalizzazione dell'iniziativa economica privata, in specie: aziende che abbiano fatto investimenti per adeguare gli impianti alla normativa attuale - Violazione del principio di riserva di legge in materia penale per reiterazione a catena dei decreti-legge - Disparità di trattamento tra fattispecie identiche, ma giudicate sotto la vigenza di diversi decreti-legge - Carenza dei requisiti della «necessità ed urgenza» necessari per l'emanazione degli stessi.

(D.-L. 16 novembre 1994, n. 629, art. 3).

(Cost., artt. 3, 9, secondo comma, 10, 25, 32, 41 e 77).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di Turatti Vito, imputato del reato di cui all'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976, per avere, in qualità di sindaco del comune di Mesola, effettuato in acque superficiali uno scarico con parametri superiori ai limiti tabellari quanto a solfuri, azoto ammoniacale e tensioattivi.

OSSERVA

Che il p.m. di udienza dott. Nicola Proto ha richiesto pronuncia di questo pretore in ordine all'ipotesi di non manifesta infondatezza e rilevanza della questione di legittimità degli artt. 3 e 6 del d.-l. n. 629/1994 per violazione degli artt. 3, 9, 10, 41 e 77 della Costituzione, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Osserva il pretore che la richiesta è fondata e ritiene pertanto di dover dichiarare rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3, 9, 10, 41 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 16 novembre 1994, n. 629.

Irrilevante appare invece, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del predetto decreto-legge, non dovendo trovare tale norma applicazione nel caso di specie, in cui non vi è un problema di difetto di autorizzazione.

Circa i presupposti di diritto in ordine alla non manifesta infondatezza si rileva quanto segue:

1) *Violazione dell'art. 3 della Costituzione.*

L'art. 3 del d.-l. n. 629/1994 ha depenalizzato tutte le ipotesi di superamento dei limiti di accettabilità di cui alle tabelle allegate alla legge n. 319/1976, fatta eccezione per gli scarichi provenienti da insediamenti produttivi.

Nel contesto sanzionatorio della legge n. 319/1976, per come si delineava prima delle diverse modifiche apportate con i decreti-legge succedutisi dal 15 novembre 1993 ad oggi, il reato più grave appariva essere quello previsto dal terzo comma dell'art. 21.

Tale normativa, anche alla luce della sentenza n. 1766/1993 delle s.u. della Cassazione era applicabile a tutti gli scarichi, quale che ne fosse la provenienza.

Ora, se può essere ritenuto ragionevole l'intento legislativo di sanzionare solo amministrativamente gli scarichi provenienti dagli insediamenti civili (potendosi presumere che gli stessi siano normalmente caratterizzati da un carico inquinante minore rispetto agli scarichi degli insediamenti produttivi e quindi meno dannosi per l'ambiente), non altrettanto può dirsi con riferimento agli scarichi delle pubbliche fognature. Infatti, a queste ultime possono affluire anche scarichi provenienti da insediamenti produttivi (evenienza, questa, disciplinata già nel corpo normativo della legge Merli e poi, sotto il profilo più squisitamente tecnico, dalla delibera 30 dicembre 1980 del comitato interministeriale per la tutela delle acque dall'inquinamento e recentemente dalla direttiva CEE n. 271 del 21 maggio 1991) per cui non è possibile fondare un giudizio preventivo e generale di minor pericolosità.

Alla stregua della disciplina sanzionatoria introdotta con il d.-l. n. 629/1994, dunque, mentre l'esercizio di un singolo scarico da insediamento produttivo, in violazione delle tabelle allegate alla legge n. 319/1976, viene sanzionato penalmente anche qualora il superamento dei limiti tabellari sia modesto, costituisce, invece, semplice illecito amministrativo l'esercizio dello scarico di una pubblica fognatura alla quale affluisce una pluralità di scarichi provenienti da insediamenti produttivi, anche qualora lo scarico terminale superi in maniera rilevante i limiti tabellari ed apporti quindi un concreto nocimento alla situazione ambientale.

Pertanto la nuova normativa fonda la differenziazione della disciplina sanzionatoria non già, come sarebbe ragionevole, sulla potenzialità inquinante (sia pure presunta) degli scarichi e quindi sulla gravità del fatto ma, in ultima analisi, sulla qualifica del soggetto titolare dello scarico terminale (imprenditore ovvero amministrazione pubblica).

Ancora più corposo si manifesta il sospetto di violazione dell'art. 3 della Costituzione ove si confronti la condotta depenalizzata dall'art. 3 del d.-l. n. 629 con quella dallo stesso non modificata, prevista dall'art. 23, primo comma, della legge n. 319/1976 e per la quale è prevista la pena dell'ammenda fino a lire 5 milioni. Tale ultima norma, infatti, prevede la sanzione sopra indicata per «chiunque apre o comunque effettua nuovi scarichi prima che l'autorizzazione da lui richiesta nelle forme prescritte sia stata concessa». Ne deriva la paradossale conseguenza che una condotta in concreto inquinante come quella di effettuare scarichi di pubbliche fognature superando i limiti di tollerabilità è punita con una mera sanzione amministrativa mentre una violazione formale, quale quella rappresentata dall'aver attivato uno scarico (non necessariamente inquinante) prima che l'autorizzazione, già richiesta, sia stata rilasciata, costituisce una fattispecie di rilievo penale.

Infine un'ulteriore violazione del limite della ragionevolezza deriva dalla circostanza che l'art. 3 del d.-l. n. 629/1994 prevede il pagamento di una somma da L. 3 milioni a L. 30 milioni per l'inosservanza dei limiti di accettabilità di cui all'art. 21, comma 3, della legge n. 319/1976, mentre l'articolo 6 prevede la diversa maggiore sanzione del pagamento di una somma da L. 10 milioni a L. 100 milioni per chi apre o comunque effettua scarichi delle pubbliche fognature, servite o meno da impianti pubblici di depurazione, senza avere richiesto l'autorizzazione. Con riferimento al caso di specie, quindi, verrebbe punito più severamente l'amministratore pubblico che non chiede l'autorizzazione quando deve consentire l'apertura di un nuovo scarico fognario (che potrebbe in ipotesi non avere carattere inquinante) rispetto all'amministratore che, indipendentemente dalla richiesta di autorizzazione, dispone l'effettuazione di uno scarico fognario sicuramente inquinante.

2) *Violazione degli artt. 9, secondo comma, e 32, della Costituzione.*

Secondo la giurisprudenza costituzionale il concetto di paesaggio deve intendersi come «ambiente naturale», come ecosistema. Ora, la mancata previsione di una norma penale che sanzioni comportamenti profondamente incidenti sulla qualità dell'ambiente, come l'effettuazione di scarichi di pubbliche fognature che superino i limiti di accettabilità; o l'attivazione dei predetti scarichi senza avere richiesto la preventiva autorizzazione, determina una diminuzione dell'efficacia preventiva e dissuasiva della disciplina di cui si tratta. Tale disciplina, inoltre, poiché non differenzia il trattamento sanzionatorio a seconda della natura delle acque che recapitano nelle pubbliche fognature e, quindi, in base alla loro effettiva potenzialità inquinante, ma solo in base al dato formale della provenienza (da insediamenti produttivi o da pubbliche fognature), non permette una adeguata e sostanziale tutela del paesaggio.

Da quanto sopra esposto deriva pure il sospetto di contrasto tra le norme ordinarie e l'art. 32 della Costituzione che tutela il diritto alla salute giacché tale diritto ricomprende per costante giurisprudenza costituzionale il diritto all'ambiente salubre.

3) *Violazione dell'art. 10 della Costituzione.*

Deve rilevarsi la mancata conformazione alle norme adottate in sede comunitaria in materia di acque reflue urbane con la direttiva CEE n. 271 del 21 maggio 1991 in quanto norme cui il nostro ordinamento giuridico è tenuto costituzionalmente ad uniformarsi e che, ai sensi della predetta direttiva, avrebbe già dovuto recepire dal 30 giugno 1993.

In particolare l'art. 2 della direttiva pone una netta distinzione nell'ambito delle acque reflue urbane, tra le acque reflue domestiche e le acque reflue industriali. Distinzione alla quale è collegata poi una diversa disciplina fondata sulla necessità per le acque reflue industriali che affluiscono in reti fognarie, di regolamentazione ed autorizzazioni specifiche nonché di specifici controlli (artt. 11 e 13). Inoltre, la direttiva CEE, stabilisce, al fine di evitare negative conseguenze sull'ambiente, specifici requisiti per le sole acque reflue industriali che confluiscono in reti fognarie e non invece per le acque reflue domestiche che hanno il medesimo sbocco (All. 1C).

Ora, poiché nell'ambito della direttiva comunitaria sopra indicata la natura delle acque che confluiscono nelle pubbliche fognature rappresenta elemento qualificante ai fini della normativa che ne regola lo scarico, deve concludersi che l'attuale disciplina statale, con riferimento in particolare all'art. 3 del d.-l. n. 629/1994, in quanto prescinde completamente dalla considerazione dell'elemento discriminante dinanzi indicato, riservando un identico trattamento sanzionatorio per qualsiasi scarico delle pubbliche fognature, quale che sia la natura delle acque che in esse affluiscono, è in evidente contrasto con la direttiva comunitaria.

Del resto il legislatore appare ben consapevole di tale contrasto, atteso che ha precisato l'art. 1, quarto comma, del d.-l. n. 629/1994 che «le disposizioni del presente decreto si applicano in attesa dell'attuazione della direttiva 91/271 CEE del 21 maggio 1991».

Ed è particolarmente grave che lo Stato italiano, già due volte condannato dalla Corte europea di giustizia per la permissività del sistema autorizzatorio e per l'inadeguatezza delle sanzioni contemplate dall'art. 22 della legge Merli (Corte di gius. 28 febbraio 1991 e 13 dicembre 1990), ed ormai inadempiente rispetto al termine del 30 giugno 1993, previsto per l'adeguamento della normativa nazionale alla direttiva CEE 271 del 21 maggio 1991, continui a legiferare in via d'urgenza in contrasto con la predetta disciplina, azzerando del tutto gli obblighi autorizzatori.

E ciò accade in una situazione in cui la costante giurisprudenza della Corte costituzionale afferma che tutti i soggetti competenti a dare esecuzione alle leggi sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con la normativa comunitaria direttamente applicabile nell'ordinamento interno (Corte cost. 11 luglio 1989, n. 389).

4) *Violazione dell'art. 41 della Costituzione.*

L'art. 41, secondo comma, della Costituzione prevede che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale e a tale norma viene generalmente ricondotto, al fine di fornirgli veste costituzionale, il principio comunitario espresso in numerose direttive in materia ambientale del «chi inquina paga».

In proposito è anche da ricordare la sentenza della Corte costituzionale n. 127 del 16 marzo 1990 la quale ha negato che «il costo eccessivo» possa giustificare la mancata adozione, da parte delle imprese, delle migliori tecnologie disponibili per ridurre le emissioni inquinanti. Ora, appare chiaro che le citate norme del decreto, laddove escludono la sanzionabilità penale per gli scarichi delle pubbliche fognature, pur se agli stessi affluiscono scarichi da insediamenti produttivi, vengono di fatto a penalizzare anche sul piano della libera concorrenza, quelle imprese che, servite da scarichi che non recapitano in pubbliche fognature abbiano affrontato rilevanti investimenti per adeguare i propri impianti alla normativa in vigore e si trovino magari esposte al rischio della sanzione penale (art. 23, legge n. 319/1976) per avere iniziato l'attività prima di avere formalmente ottenuto l'autorizzazione richiesta.

5) *Violazione degli artt. 25 e 77 della Costituzione.*

Il principio della riserva di legge in materia penale possiede, quale primo e fondamentale significato, quello secondo cui le scelte di politica criminale sono monopolio esclusivo del parlamento e l'ammissibilità che nuove norme di diritto penale siano introdotte attraverso decreti legge o decreti legislativi è connessa alla circostanza che, in entrambi i casi si realizzi e sia assicurato, comunque, l'intervento del parlamento in posizione sovraordinata, ora quale organo delegante (art. 76 della Costituzione).

Ora quale organo cui è rimesso il potere di conferire stabilità e durevolezza, attraverso la legge di conversione, a disposizioni normative precarie e soggette a decadenza in caso di inutile decorso del termine di 60 giorni dettato dall'art. 77, ultimo comma, della Costituzione.

Nella materia in questione invece, con la reiterazione di vari decreti-legge mai convertiti si è realizzata, di fatto, la sottrazione al Parlamento della sua esclusiva competenza a disporre in materia penale, con l'inammissibile assunzione da parte dell'esecutivo del relativo potere di bilanciamento e di valutazione degli interessi che in materia penale è di esclusiva competenza dell'organo assembleare rappresentativo della sovranità popolare.

La prassi della reiterazione dei decreti-legge in materia penale con contenuto identico ovvero, talvolta, come nella specie, con contenuto diverso, ha come conseguenza di sottrarre, di fatto, al Parlamento la possibilità prevista dall'art. 77, ultimo comma, della Costituzione «di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti. È evidente che, se la reiterazione dei decreti nella stessa materia si protrae per un anno, si potranno determinare effetti definitivi quale il giudicato, non modificabili in sede giudiziaria, con la conseguente gravissima compressione dei diritti dei singoli, resa ancora più incisiva dalla disparità di trattamento che potrebbe verificarsi ove due fattispecie identiche, ma giudicate sotto la vigenza di un diverso decreto-legge, vengano diversamente giudicate.

Va ulteriormente osservato che la reiterazione a catena, per circa un anno di diversi decreti-legge in relazione alla stessa materia, denota in modo palese, con specifico riferimento all'ultimo dei decreti emanati, la carenza dei requisiti della «necessità ed urgenza». Requisiti che, se possono ipotizzarsi come esistenti rispetto al primo dei decreti, certamente sono venuti meno ad un anno di distanza e cioè dopo un periodo di tempo tale da consentire la normale legiferazione del Parlamento in via ordinaria.

In ordine alla rilevanza, ove si ritenesse la legittimità dell'art. 3 del d.-l. n. 629/1994, quest'ultimo dovrebbe trovare applicazione al caso di specie, con conseguente declaratoria di assoluzione per non essere il fatto imputato previsto dalla legge come reato.

Dalle considerazioni esposte, si desume che il presente giudizio, allo stato e vigente il d.-l. n. 629/1994, non può essere definito in modo indipendente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3, 9, 10, 41, 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.-l. 16 novembre 1994, n. 629, concernente «Modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature»;

Sospende il processo in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al suo difensore, al pubblico Ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Ferrara, addì 12 gennaio 1995

Il pretore: BARONCINI

N. 162

Ordinanza emessa il 24 gennaio 1995 dal pretore di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio nei procedimenti penali riuniti a carico di Luciani Cesare

Inquinamento - Scarichi di pubbliche fognature e di insediamenti civili, eccedenti i limiti tabellari previsti dalla legge n. 319/1976, effettuati in acque superficiali e senza la prescritta autorizzazione - Lamentata reiterazione a catena di decreti-legge con sottrazione del potere legislativo al Parlamento - Lesione del principio di riserva di legge e di certezza del diritto in materia penale - Carenza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'emissione del decreto-legge - Disparità di trattamento tra situazioni eguali ma giudicate sotto la vigenza di diversi decreti-legge.

(D.L. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3).

(Cost., artt. 3, 25, secondo comma, e 77).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di Luciani Cesare, nato a Comacchio il 15 settembre 1949 e residente a S. Giuseppe, via Trieste n. 22, imputato:

A) del reato p. e p. dall'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976 perché, in qualità di sindaco del comune di Comacchio, responsabile dello scarico del depuratore comunale di Comacchio, effettuava scarico di fanghi provenienti dal depuratore nella Valle Molino, con superamento dei parametri di cui alla tabella a) della legge citata quanto a: azoto nitroso. In Comacchio il 20 agosto 1991;

B) del reato p. e p. dall'art. 21, primo comma, della legge n. 319/1976 per avere, in qualità di sindaco del comune di Comacchio, esercitato lo scarico della pubblica fognatura di lido di Volano con recapito finale nel Po di Volano senza avere richiesto la prescritta autorizzazione;

C) del reato p. e p. dall'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/76 per avere esercitato uno scarico non autorizzato nel Po di Volano, meglio specificato al capo che precede, con parametri superiori ai limiti consentiti quanto a: azoto ammoniacale, coliformi totali, coliformi fecali, streptococchi fecali. Accertato in Lido di Volano il 12 agosto 1991;

D) del reato p. e p. dall'art. 21, terzo comma, della legge n. 319/1976 perché, quale titolare dell'impianto di depurazione, scaricava nella Valle Molino acque con superamento dei parametri di cui alla tab. a) della legge quanto a: materiali in sospensione. In Comacchio il 25 febbraio 1992.

OSSERVA

Che il p.m. d'udienza dott. Pierguido Soprani ha richiesto la pronuncia di questo pretore in ordine all'ipotesi di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità del d.-l. 16 gennaio 1995 n. 9, nell'intero suo testo, per violazione degli artt. 25 e 77 della Costituzione, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Osserva il pretore che la richiesta è fondata e ritiene, pertanto, di dover dichiarare rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3, 25 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del d.-l. 16 gennaio 1995 n. 9, nell'intero suo testo, in particolare in relazione all'art. 3 dello stesso.

A tale proposito, si rileva quanto segue:

Nella fattispecie concreta è applicabile il d.-l. 16 gennaio 1995, n. 9, in particolare l'art. 3, «Modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 12 del 16 gennaio 1995. Esso reitera, nella sostanza, precedenti decreti-legge non convertiti, l'ultimo dei quali è il d.-l. 16 novembre 1994, n. 629.

L'art. 25 c.p.v. della Costituzione fissa, tra gli altri, il principio della riserva di legge in materia penale.

È implicito in tale principio il fatto che tutte le scelte di politica criminale siano monopolio esclusivo del Parlamento, ciò in quanto la rappresentatività del medesimo si impone quale garanzia contro la commissione di arbitrii.

Il potere legislativo è, infatti, un centro dialettico della maggioranza e delle minoranze le decisioni prese si fondano sul dibattito parlamentare dopo vari vagli critici.

L'ammissibilità che nuove norme di diritto penale siano introdotte attraverso decreti legislativi o decreti-legge è connessa alla circostanza che, in entrambi i casi, si realizzi e sia assicurato l'intervento del Parlamento in posizione sovraordinata.

Rispetto ai decreti legislativi, il Parlamento conserva, attraverso la delegazione la prerogativa della iniziativa e delle fondamentali scelte politiche, con controllo della Corte costituzionale anche sulla conformità di tali atti normativi ai criteri della delegazione. I decreti-legge sono, invece, provvedimenti provvisori, destinati, entro il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 77, ultimo comma, della Costituzione, ad essere convertiti in legge o a perdere efficacia *ex tunc*.

In materia penale, ciò significa che ai reati commessi anteriormente alla data di entrata in vigore di un decreto-legge non convertito, si applica la normativa precedente, in quanto un d.-l. non convertito è privo di effetto fin dall'inizio. La Corte costituzionale, con sentenza 19 febbraio 1985 n. 51, ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale, del quinto come dell'art. 2 del c.p., nella parte in cui rendeva applicabili alle ipotesi da esso previste (e cioè al caso di mancata conversione di un d.-l. recante norme più favorevoli) le disposizioni contenute nel secondo e terzo comma di tale articolo.

Tale questione rileva poiché il d.-l. in oggetto potrebbe non essere convertito.

Pertanto, alla luce di quanto sopra, il ricorso al decreto-legge in materia penale, oltre che talora inopportuno in relazione alla complessità e alla delicatezza delle questioni trattate, presenta dei profili di incostituzionalità per violazione del principio della riserva di legge, se è fatto al di fuori dei rigorosi e straordinari estremi della necessità ed urgenza. Lo stesso, inoltre, essendo in una posizione precaria, può far venir meno le garanzie della certezza del diritto.

Si osserva che, nella materia in questione, invece, i decreti-legge, con contenuto parzialmente diverso, si sono reiterati a catena per circa un danno, evidenziando, in modo palese, soprattutto con specifico riferimento all'ultimo dei decreti emanati, la carenza dei requisiti della «necessità ed urgenza». Ora, se può essere opinabile il fatto che tali requisiti sussistessero rispetto al primo dei decreti emanati in *subiecta* materia, certamente essi sono venuti meno ad un anno di distanza e cioè dopo un periodo di tempo tale da consentire la normale legiferazione del Parlamento in via ordinaria.

Inoltre, con la continua ed ininterrotta reiterazione di vari decreti-legge mai convertiti, si è realizzata, di fatto, la sottrazione al Parlamento della sua esclusiva competenza a disporre in materia penale, con l'inammissibile assunzione da parte dell'esecutivo del relativo potere di bilanciamento e di valutazione degli interessi che, in materia penale, è di esclusiva competenza dell'organo assembleare rappresentativo della sovranità popolare.

Ancora, la prassi della reiterazione dei decreti-legge in materia penale, ha, come nella specie, la conseguenza di sottrarre al Parlamento la possibilità prevista dall'art. 77, ultimo comma, della Costituzione «di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti». È evidente che, se la reiterazione dei decreti nella stessa materia si protrae per un anno, si potranno determinare effetti definitivi quale il giudicato, non modificabili in sede giudiziaria, con la conseguente gravissima compressione dei diritti dei singoli, resa ancora più incisiva dalla disparità di trattamento che potrebbe verificarsi ove due fattispecie identiche, ma commesse e/o giudicate sotto la vigenza di un diverso decreto-legge, vengono diversamente giudicate.

Dalle considerazioni esposte si desume che il presente giudizio non può essere definito, allo stato e vigenti i principi del d.-l. n. 9/1995 in esame, in modo indipendente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del d.-l. 16 gennaio 1995 n. 9, concernente «Modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature», nell'intero suo testo, in particolare in relazione all'art. 3, con riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma e 77, della Costituzione;

Sospende il processo in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato, e al difensore, al p.m., nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Ferrara-Comacchio, addì 24 gennaio 1995

Il pretore: CANU

N. 163

Ordinanza emessa il 24 gennaio 1995 dal pretore di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio nel procedimento penale a carico di Casellati Evangelino ed altro

Inquinamento - Scarichi di pubbliche fognature e di insediamenti civili eccedenti i limiti previsti dalla legge regionale (nella specie: Emilia-Romagna) - Lamentata reiterazione a catena di decreti-legge con sottrazione del potere legislativo al Parlamento - Lesione del principio di riserva di legge e di certezza del diritto in materia penale - Carenza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'emissione del decreto-legge - Disparità di trattamento tra situazioni eguali ma giudicate sotto la vigenza di diversi decreti-legge.

(D.-L. 16 gennaio 1995, n. 9, art. 3).

(Cost., artt. 3, 25, secondo comma, e 77).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di: 1) Casellati Evangelino, nato a Codigoro il 14 aprile 1935 ed ivi residente in via Togliatti n. 19; 2) Zappaterra Luigi, nato a Codigoro il 27 marzo 1953 ed ivi residente in via Derna n. 8; entrambi domiciliati c/o comune di Codigoro, imputati, il Casellati, quale sindaco del comune di Codigoro e, all'epoca, responsabile del settore di tutela dell'ambiente; il Zappaterra quale responsabile tecnico della gestione del depuratore comunale, del reato p. e p. dagli artt. 21, primo e terzo comma, della legge 10 maggio 1976, n. 319 per avere, nella citata rispettiva qualità, effettuato uno scarico, avente parametri di solfuri e azoto ammoniacale superiori ai limiti di accettabilità di cui alla tabella III alla allegata alla legge regionale Emilia-Romagna n. 7/1983.

In Codigoro, il 16 luglio 1991.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 162/1995).

95C0360

N. 164

Ordinanza emessa il 16 gennaio 1995 dal pretore di Reggio Calabria, sezione distaccata di Bagnara Calabria nel procedimento penale a carico di Riso Carmela

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Previsione della sospensione di tutti i procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione dei reati dopo l'avvenuto pagamento - Indebita rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva senza la prescritta maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera come richiesto per la concessione dell'amnistia - Lesione del principio di uguaglianza.

(Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39).

(Cost., artt. 3 e 79).

IL PRETORE

Visti gli atti del procedimento n. 439/1994 r.g.n.r., n. 4156/1994 reg. pret. contro Riso Carmela Grazia, imputata:

a) del reato p. e p. dall'art. 20, lett. c) della legge 28 febbraio 1985, n. 47, per avere eseguito i lavori di costruzione di un sottotetto abitabile, con quattro camere e servizi, in totale difformità della concessione in sanatoria, in zona sottoposta a vincolo paesaggistico;

b) del reato p. e p. dagli artt. 17 e 20 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, per avere iniziato la costruzione di cui al capo A senza nulla osta del Genio civile;

c) del reato p. e p. dagli artt. 18 e 20 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, per avere effettuato la costruzione di cui al capo A senza la direzione tecnica di un professionista autorizzato;

In Scilla (Reggio Calabria), il 23 novembre 1993;

Preso atto dell'istanza presentata all'odierna udienza dal pubblico ministero (dott. Giuseppe Creazzo) a che sia sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, in relazione agli artt. 79 e 3 della Costituzione;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuto che la prospettata questione appare rilevante e non manifestamente infondata per i motivi che seguono;

MOTIVI DI RILEVANZA

Sembra opportuno citare, nella sua sintetica chiarezza, l'argomentazione addotta dal pubblico ministero, argomentazione che questo giudice condivide integralmente: «la questione va dichiarata rilevante poiché deve essere disposta la sospensione del presente procedimento. Tale sospensione discende obbligatoriamente dall'applicazione del combinato disposto dell'art. 39 della legge n. 724/1994 (c.d. legge finanziaria) e dell'art. 44 della legge n. 47/1985, posto che il reato risulta essere stato commesso entro il 31 dicembre 1993, termine ultimo previsto dall'art. 39, primo comma, della legge n. 724/1994 cit. La sospensione opera e deve essere disposta in tutti i procedimenti aventi ad oggetto i reati di cui all'art. 20 della legge n. 47/1985, anche indipendentemente da una richiesta di parte, e costituisce il primo atto dell'intera procedura prevista per addivenire alla declaratoria di estinzione del reato a seguito del pagamento della somma stabilita. Ne consegue che, come già statuito dalla Corte costituzionale in caso identico, afferente la disciplina di cui alla legge n. 47/1985, divengono rilevanti le questioni di costituzionalità relative a tutte le disposizioni della legge (adesso integralmente fatte rivivere dalla citata «finanziaria») che risultano intimamente collegate tra loro nell'unico fine di regolamentare il meccanismo procedimentale di sanatoria (sent. Corte costituzionale n. 369 del 23-31 marzo 1988).

Si vuole aggiungere — ad ulteriore conferma della tesi sopra esposta — che l'obbligatorietà della sospensione trova fondamento nelle esigenze di «economia» sottostanti qualsiasi istituto processuale: non sembra dubitabile, infatti, che persino a fronte di un'espressa istanza in senso opposto dell'imputato il giudice sia tenuto a sospendere il procedimento, onde evitare di addivenire ad una pronuncia suscettibile, *ab origine* e sino al suo passaggio in giudicato, di essere inficiata dalla successiva sanatoria ottenuta dall'imputato medesimo, cui la richiesta di «condono» non è certo preclusa dalla sentenza penale, sanatoria che comporterebbe, ai sensi dell'art. 38, secondo comma della legge n. 47/1985, la necessaria declaratoria di estinzione del reato.

MOTIVI DI NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Occorre muovere dal raffronto tra il provvedimento normativo oggi impugnato e quello precedente, cui il medesimo fa integrale rinvio: è proprio dalla «reviviscenza» dell'istituto contenuto nei capi IV e V della legge n. 47/1985, determinata dal citato rinvio, che si desumono ed evidenziano i contorni ed i contenuti del recente «condono edilizio», contenuti cui deve essere necessariamente attribuita natura «clemenziale». Tanto deriva, infatti, dalla rinnovata attualità dell'analisi già compiuta, in merito, proprio dalla Suprema Corte nella citata sentenza n. 369/1988, ove si legge che la legge n. 47/1985 «pur non potendosi ritenere... implicante la tipica figura dell'amnistia, di cui all'art. 151 c.p., costituisce, senza dubbio, "specie" d'una generale nozione di "misura di clemenza"». Ebbene, non v'è dubbio neppure che le considerazioni che indussero la Corte a pervenire, allora, ad una tale conclusione, possano oggi essere integralmente applicate al nuovo «condono», che, si ripete, recepisce pienamente la precedente normativa.

Ad ulteriore — ma certo superfluo — suffragio delle dette considerazioni, può essere richiamata la previsione di un'esclusione soggettiva all'applicazione del provvedimento di sanatoria, e precisamente quella di cui all'ultimo periodo dell'art. 39, primo comma, cit., concernente i condannati per il reato di associazione di tipo mafioso: appare evidente il taglio «morale» di una simile esclusione che non trova giustificazione in oggettive connessioni tra l'attività ammessa al condono e la fattispecie per la quale il medesimo viene negato. Sola coerenza normativa che questo giudice ipotizza sottendere detta limitazione soggettiva alla fruibilità della sanatoria è, dunque, proprio quella tipica dell'atto di clemenza, destinato a tutti e soli gli individui che il legislatore, nella sua sovranità discrezionale e non certo arbitraria, ritiene meritevoli del beneficio concesso.

Tanto premesso, sembra oltremodo verosimile la prospettata violazione del dettato dell'art. 79 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1/1992, che prevede gli istituti di clemenza, quegli istituti, cioè, che rompono «il nesso costante tra reato e punibilità» (sent. Corte costituzionale cit.). Il presente condono, infatti, verrebbe a determinare detta «rottura» al di fuori dei limiti procedurali costituzionalmente sanciti per lo scopo, che prevedono l'adozione di un tale provvedimento con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

Né sembrano poter rivivere le ragioni che, a suo tempo, «giustificarono» la rinuncia dello Stato alla propria potestà punitiva, ravvisando, per contro, la confliggenza del presente «condono» con il dettato fondamentale dell'art. 3 della Costituzione.

Infatti, come incisivamente affermato dal pubblico ministero in un passo dell'istanza, che piace riportare testualmente «il supremo organo di giustizia, nella sentenza citata, ritenne opportuno tracciare, ribadendoli, i limiti costituzionali "esterni" al potere di emanare provvedimenti di clemenza da parte dello Stato, statuendo che tutte le volte in cui si rompe il nesso costante tra reato e punibilità e quest'ultima viene utilizzata per fini estranei a quelli relativi alla difesa dei beni tutelati attraverso l'incriminazione penale, tale uso, nell'incidere negativamente sul principio di eguaglianza ex art. 3 della Costituzione, deve trovare la sua giustificazione nel quadro costituzionale che determina il fondamento ed i limiti del potere punitivo dello Stato. Ritenne, quindi, di individuare la "giustificazione" di tale dirimente provvedimento di clemenza nell'esigenza di "chiudere con un passato di illegalità di massa", sì da porre, per il futuro, "sicure basi normative (discendenti dalla disciplina organica di cui alla legge n. 47/1985) per la repressione futura di fatti che violano fondamentali esigenze sottese al governo del territorio, come la sicurezza dell'esercizio dell'iniziativa economica privata, il suo coordinamento a fini sociali, la funzione sociale della proprietà, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico ecc. E questi beni non potevano essere validamente difesi, per il futuro, se non attraverso la "cancellazione" del notevole, ingombrante, carico pendente relativo alle passate illegalità (cfr. sent. Corte cost. cit. in *Gazzetta Ufficiale*, 1ª serie speciale, p. 24). Non vi è dubbio, dunque, che la sola, vera ragione che indusse la Corte costituzionale a respingere le censure di costituzionalità del condono edilizio di cui alla legge n. 47/1985 fu la eccezionalità del provvedimento e l'esigenza di chiudere con il passato in occasione dell'emanazione di nuova, organica, disciplina legislativa in materia di repressione di illeciti urbanistici ed edilizi».

Alla luce di quanto sopra, sembra evidente a questo pretore la confliggenza del provvedimento rimesso oggi al vaglio della Suprema Corte con quei principi che la Corte stessa ritenne opportuno enunciare, e sottolineare con fermezza, per chiarire le ragioni della propria mancata censura al precedente condono. È precisamente quella gerarchia di valori che giustificò l'atto di clemenza di allora ad essere oggi minacciata: allora lo Stato rinunciò alla propria potestà punitiva nel nome dei citati valori di tutela dell'ambiente, del patrimonio storico ed artistico, della funzione sociale della proprietà; la reiterazione del provvedimento, oggi, disattende e sovverte radicalmente le limpide indicazioni fornite già all'epoca dell'Organo di suprema giustizia.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 in relazione agli artt. 79 e 3 della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente procedimento e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, mandando alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza, letta nel pubblico dibattimento, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Bagnara Calabria, addì 16 gennaio 1995

Il pretore: ANGELINI CHESI

Il collaboratore di cancelleria: MODAFFERI

N. 165

Ordinanza emessa il 7 novembre 1994 dal pretore di Reggio Calabria, sezione distaccata di Bagnara Calabria nel procedimento penale a carico di Benedetto Santa

Edilizia e urbanistica - Condonò edilizio - Previsione della sospensione di tutti i procedimenti penali relativi a costruzioni abusive ultimate o interrotte con il sequestro entro il 31 dicembre 1993 ed estinzione di reati dopo l'avvenuto pagamento - Indebita rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva senza la prescritta maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera come richiesto per la concessione dell'amnistia - Lesione del principio di uguaglianza.

(D.-L. 27 settembre 1994, n. 551, artt. 1, 2 e 3).

(Cost., artt. 3 e 79).

IL PRETORE

Visti gli atti del procedimento n. 5249/93 R.G.N.R., n. 4116/94 reg. pret. contro Benedetto Santa, imputata:

A) del reato p. e p. dall'art. 20, lett. *B*, della legge 28 febbraio 1985 n. 47, per avere realizzato un piano su una porzione di lastrico solare in difformità dalla concessione edilizia n. 9156/88 del 23 gennaio 1992, che prevedeva la copertura dell'edificio con tetto spiovente in tegole e coppi. Il vano oggetto ha forma triangolare con lato di mt 2,50 circa e altezza di mt 2 circa, con copertura in lamiera;

B) del reato p. e p. dagli artt. 17 e 20 della legge 2 febbraio 1974 n. 64, per avere iniziato la costruzione di cui al capo *A* senza nulla osta del Genio Civile;

C) del reato p. e p. dagli artt. 18 e 20 della legge 2 febbraio 1974 n. 64, per avere effettuato la costruzione di cui al capo *A* senza la direzione tecnica di un professionista autorizzato;

In Scilla, il 14 luglio 1993;

Visto l'art. 23, terzo comma, della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del d.-l. 27 settembre 1994 n. 551 in relazione agli artt. 79 e 3 della Costituzione per i motivi che seguono:

MOTIVI DI RILEVANZA

La questione va dichiarata rilevante poiché deve essere disposta la sospensione del presente procedimento. Tale sospensione discende obbligatoriamente dall'applicazione del combinato disposto dell'art. 1 del d.-l. n. 551/1994 e dell'art. 44 della legge n. 47/1985, posto che il reato risulta essere stato commesso entro il 31 dicembre 1993, termine ultimo previsto dall'art. 1, primo comma, del d.-l. n. 551/1994 cit. La sospensione opera e deve essere disposta in tutti i procedimenti aventi ad oggetto i reati richiamati all'art. 38, secondo comma, della legge n. 47/1985, anche indipendentemente da una richiesta di parte, e costituisce il primo atto dell'intera procedura prevista per addivenire alla declaratoria di estinzione del reato a seguito del pagamento della somma stabilita. Ne consegue che, come già statuito dalla Corte costituzionale in caso identico, afferente la disciplina di cui alla legge n. 47/1985, divengono rilevanti le questioni di costituzionalità relative a tutte le disposizioni della legge (adesso integralmente fatte rivivere dal d.-l. citato) che risultano intimamente collegate tra loro nell'unico fine di regolamentare il meccanismo procedimentale di sanatoria (sent. Corte costituzionale n. 369 del 23-31 marzo 1988).

Si vuole aggiungere che l'obbligatorietà della sospensione trova fondamento nelle esigenze di «economia» sottostanti qualsiasi istituto processuale: non sembra dubitabile, infatti, che persino a fronte di un'espressa istanza in senso opposto dell'imputato il giudice sia tenuto a sospendere il procedimento, onde evitare di addivenire ad una pronuncia suscettibile, *ab origine* e sino al suo passaggio in giudicato, di essere inficiata dalla successiva sanatoria ottenuta dall'imputato medesimo, cui la richiesta di «condono» non è certo preclusa dalla sentenza penale, sanatoria che comporterebbe, ai sensi del citato art. 38, secondo comma della legge n. 47/1985, la necessaria declaratoria di estinzione del reato.

MOTIVI DI NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Occorre muovere dal raffronto tra il provvedimento normativo oggi impugnato e quello precedente, cui il medesimo fa integrale rinvio: è proprio dalla «reviviscenza» dell'istituto contenuto nei capi IV e V della legge n. 47/1985, determinata dal citato rinvio, che si desumono ed evidenziano i contorni ed i contenuti del recente

«condono edilizio»; contenuti cui deve essere necessariamente attribuita natura «clemenziale». Tanto deriva, infatti, dalla rinnovata attualità dell'analisi già compiuta, in merito, proprio dalla Suprema Corte nella citata sentenza 369/88, ove si legge che la legge n. 47/1985 «pur non potendosi ritenere ... implicante la tipica figura dell'amnistia, di cui all'art. 151 c.p., costituisce, senza dubbio, "specie" d'una generale nozione di "misura di clemenza"». Ebbene, non v'è dubbio neppure che le considerazioni che indussero la Corte a pervenire, allora, ad una tale conclusione, possano oggi essere integralmente applicate al nuovo «condono», che, si ripete, recepisce pienamente la precedente normativa.

Tanto premesso, sembra possibile ravvisare la violazione del dettato dell'art. 79 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1/1992, che prevede gli istituti di clemenza, quegli istituti, cioè, che rompono «il nesso costante tra reato e punibilità» (sent. Corte cost. cit.). Il presente condono, infatti, verrebbe a determinare detta «rottura» al di fuori dei limiti procedurali costituzionalmente sanciti per lo scopo, che prevedono l'adozione di un tale provvedimento con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

Né sembrano poter rivivere le ragioni che, a suo tempo, «giustificarono» la rinuncia dello Stato alla propria potestà punitiva, ravvisandosi, per contro, la confliggenza del presente «condono» con il dettato fondamentale dell'art. 3 della Costituzione.

Infatti il supremo organo di giustizia, nella sentenza citata, ritenne opportuno tracciare, ribadendoli, i limiti costituzionali «esterni» al potere di emanare provvedimenti di clemenza da parte dello Stato, statuendo che tutte le volte in cui si rompe il nesso costante tra reato e punibilità e quest'ultima viene utilizzata per fini estranei a quelli relativi alla difesa dei beni tutelati attraverso l'incriminazione penale, tale uso, nell'incidere negativamente sul principio di eguaglianza *ex art. 3* della Costituzione, deve trovare la sua giustificazione nel quadro costituzionale che determina il fondamento ed i limiti del potere punitivo dello Stato. Ritenne, quindi, di individuare la «giustificazione» di tale dirompente provvedimento di clemenza nell'esigenza di «chiudere con un passato di illegalità di massa», sì da porre, per il futuro, «sicure basi normative (discendenti dalla disciplina organica di cui alla legge n. 47/1985) per la repressione futura di fatti che violano fondamentali esigenze sottese al governo del territorio, come la sicurezza dell'esercizio dell'iniziativa economica privata, il suo coordinamento a fini sociali, la funzione sociale della proprietà, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico ecc. E questi beni non potevano essere validamente difesi, per il futuro, se non attraverso la "cancellazione" del notevole, ingombrante, carico pendente relativo alle passate illegalità» (cfr. sent. Corte cost. cit. in *Gazzetta Ufficiale*, 1ª serie speciale, p. 24). Non vi è dubbio, dunque, che la sola, vera ragione che indusse la Corte costituzionale a respingere le censure di costituzionalità del condono edilizio di cui alla legge n. 47/1985 fu la eccezionalità del provvedimento e l'esigenza di chiudere con il passato in occasione dell'emanazione di nuova, organica, disciplina legislativa in materia di repressione di illeciti urbanistici ed edilizi.

Alla luce di quanto sopra, sembra evidente a questo pretore la confliggenza del provvedimento rimesso oggi al vaglio della Suprema Corte con quei principi che la Corte stessa ritenne opportuno enunciare, e sottolineare con fermezza, per chiarire le ragioni della propria mancata censura al precedente condono. È precisamente quella gerarchia di valori che giustificò l'atto di clemenza di allora ad essere oggi minacciata: allora lo Stato rinunciò alla propria potestà punitiva nel nome dei citati valori di tutela dell'ambiente, del patrimonio storico ed artistico, della funzione sociale della proprietà; la reiterazione del provvedimento, oggi, disattende e sovverte radicalmente le limpide indicazioni fornite già all'epoca dall'organo di suprema giustizia.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del d.-l. 27 settembre 1994 n. 551 in relazione agli artt. 79 e 3 della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente procedimento e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, mandando alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza, letta nel pubblico dibattimento, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Bagnara Calabria, addì 7 novembre 1994

Il pretore: ANGELINI CHESI

Il collaboratore di cancelleria: MODAFFERI

N. 166

*Ordinanza emessa l'8 febbraio 1995 dal tribunale di Pesaro
nel procedimento penale a carico di Farsetti Luca*

Reato in genere - Sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi - Ambito di applicazione - Inapplicabilità ai reati (nella specie contestati all'imputato) in materia di armi da sparo diversamente da quanto stabilito per figure criminose anche più gravi - Irragionevolezza - Lesione dei principi di eguaglianza e di proporzione tra quantità e qualità della pena e disvalore del fatto anche in funzione della finalità rieducativa della pena stessa - Richiamo alle sentenze nn. 249/1993 e 254/1994.

(Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60).

(Cost., artt. 3 e 27, terzo comma).

IL TRIBUNALE

Decidendo sulle richieste formulate dalle parti osserva.

Va premesso che il difensore e il p.m. hanno formulato istanza di applicazione di pena su richiesta, con sostituzione della pena detentiva con la corrispondente pena pecuniaria della multa, nell'assunto (implicito) che il divieto dettato dall'art. 60 della legge 24 novembre 1981, n. 689, essendo formulato mediante indicazione nominativa di singole fattispecie o di singoli gruppi di reati, avrebbe natura speciale e tassativa, come tale ostativa ad ogni estensione del divieto a figure non espressamente contemplate; per conseguenza, in materia di armi da sparo, così come per ogni altra fattispecie elencata dall'art. 60, l'esclusione riguarderebbe i soli reati di competenza pretorile, cui le sanzioni sostitutive erano riservate all'epoca, e al contrario non sarebbe mai ipotizzabile alcuna esclusione per reati di competenza del Tribunale o della Corte d'assise, cui, con l'abrogazione dell'art. 54 della legge n. 689/1981 ad opera del comma 1-bis dell'art. 5 del d.-l. 19 giugno 1993, n. 187 convertito nella legge 12 agosto 1993, n. 296, è stato esteso il regime delle pene sostitutive.

In contrario si deve rilevare che l'abrogazione dell'art. 54 predetto non ha inciso su tutte le altre norme che, in generale, regolano l'applicazione delle pene sostitutive (artt. 57 e 61 della legge n. 689/1991), con la conseguenza che la normativa di cui all'art. 60 conserva un suo valore formale generale e non può non essere letta per ciò che significa nel sistema, con la conseguenza che i divieti di cui all'art. 60 debbono considerarsi ancora vigenti nel loro significato letterale, ivi compreso il richiamo ai reati previsti dalle leggi in materia di armi da sparo, senza distinzioni. Pertanto la richiesta delle parti di applicazione di pena su richiesta, così come formulata, andrebbe disattesa.

Si pone a questo punto la questione di costituzionalità dell'art. 60 predetto, sollevata dalla difesa, questione che appare sicuramente rilevante ai fini del giudizio per le ragioni sopra esposte e che appare anche non manifestamente infondata per le ragioni che seguono. Invero l'art. 60, contempla una casistica di esclusioni dettata non già con riferimento alla tipologia dei reati o alla misura delle pene, ma con esclusivo riferimento al *nomen iuris* formale. Le variazioni intervenute dal 1981 ad oggi nella misura delle pene (come è accaduto ad esempio per i reati di cui agli artt. 372, 385, 644 del c.p.), ovvero nella configurazione delle singole fattispecie interne alla norma richiamata (come è accaduto per i reati contro la p.a. di cui agli artt. 318 e ss. del c.p.), ovvero interne alle materie richiamate (come è accaduto in materia urbanistica, in materia di inquinamento, in materia antinfortunistica), al pari della variazione del limite generale di applicabilità del sistema (abrogazione dell'art. 54), hanno dunque lasciato immutato il regime formale delle esclusioni oggettive dettato dall'art. 60.

Taluni degli effetti maggiormente contrastanti con il principio di ragionevolezza e per ciò stesso lesivi del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, sono già stati eliminati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 249/1993, relativa al divieto dettato per l'art. 590 del c.p. con violazione delle norme antinfortunistiche in riferimento alla sopravvenuta applicabilità di sanzioni sostitutive per l'art. 589 del c.p. ugualmente aggravato, e con la sentenza n. 254/1994 relativa al divieto per certi reati in tema di inquinamento disegni con legge n. 319/1976, a fronte di altri reati, lesivi dello stesso bene giuridico, codificati successivamente.

Ad avviso di questo Tribunale tuttavia l'art. 60 deve essere valutato ormai, nella sua interezza, in contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione. Sotto il profilo dell'art. 3 l'intera norma appare ormai, per usare le parole della Corte nella sentenza n. 249/1993, «un complesso normativo che consente di beneficiare delle sanzioni sostitutive a chi ha posto in essere, fra due condotte gradatamente lesive dell'identico bene, quella connotata da maggiore gravità, discriminando invece chi ha realizzato il fatto che meno offende lo stesso valore giuridico».

Siffatti effetti paradossali emergono infatti sia in riferimento alle singole previsioni, sia in riferimento al loro complesso.

Invero restano escluse le contravvenzioni antinfortunistiche mentre è compreso l'omicidio colposo che da esse è derivato; resta esclusa l'ipotesi colposa di cui all'art. 452 del c.p., mentre sono ricomprese le ipotesi dolose corrispondenti (es. art. 441 del c.p.); resta escluso l'art. 371 del c.p. (al pari del 372 e 373 del c.p.) al contrario della ben più grave condotta di cui all'art. 371-bis del c.p. Per una curiosa vicenda di successione di leggi nella materia dei reati contro la p.a., l'applicazione di pene sostitutive è ora ammissibile per il reato di cui all'art. 323 del c.p., nel testo novellato, anche nelle ipotesi in cui la norma, ex art. 2 del c.p., venga applicata per originarie imputazioni di peculato per distrazione o di interesse privato in atti d'ufficio, mentre resterebbe vietata per l'art. 355 del c.p., così come sarebbe ammissibile per l'art. 319-ter del c.p. (corruzione in atti giudiziari) e vietata invece per ben più lievi ipotesi di corruzione (artt. 318, 319 del c.p.).

Le discrasie elencate in ordine alle singole figure criminose si rilevano ancor più se si considera nel suo insieme il quadro delle «esclusioni oggettive», di cui all'art. 60, la cui caratteristica è ormai quella di comprendere esclusivamente reati minori, sicché in sostanza il regime di esclusione opera ormai esclusivamente per le categorie dei reati più lievi, mentre non opera affatto per le categorie dei reati più gravi, e cioè quelli di competenza del Tribunale e della Corte d'assise. L'iniqùità sta proprio nel fatto dell'esistenza di un regime di disfavore per i reati meno gravi. Tale disparità di trattamento appare ancora più grave in quanto la normativa, per così dire liberalizzatrice di cui al d.l. n. 187/1993, ha elevato i livelli delle pene sostituibili modificando verso l'alto i limiti massimi di cui all'art. 53 della legge n. 689/1981, sicché il limite della pena detentiva sostituibile è ormai di un anno e può salire fino ad un anno e mezzo in virtù del meccanismo del patteggiamento alla stregua della lettura operata delle ss.uu. della Corte di cassazione con la sentenza n. 1/1994.

Il che vuol dire che, con il gioco delle attenuanti, si può pervenire, con una sola attenuante, a sostituire pene detentive originariamente irrogate con pena base di due anni e tre mesi e, con due attenuanti, addirittura con pena base di tre anni e quattro mesi, vale a dire anche per rapine, violenze carnali, bancarotte, peculati, ed altri consimili gravissimi reati, restandone astrattamente esclusi, in ragione della pena minima, solo gli omicidi, i sequestri di persona a scopo di estorsione e pochi altri reati.

L'art. 60 della legge n. 689/1991 è dunque una norma diventata iniqua, per una serie di vicende legislative frammentarie e talora casuali, il cui univoco significato finale è che certi reati sono esclusi dal regime delle sanzioni sostitutive sol perché più lievi, sia sui singoli sia nel loro insieme; il problema della conformità dell'intero art. 60 alla regola di uguaglianza ed al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione è da ritenersi dunque non manifestamente infondato.

Il medesimo problema si pone peraltro in rapporto all'art. 27 della Costituzione nella parte in cui sancisce il principio di proporzione fra quantità della pena e gravità dell'offesa in funzione della finalità rieducativa della pena stessa, secondo i ben noti criteri enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 313/1990.

Ed invece, sotto questo profilo, l'esclusione in blocco di determinate categorie di reati per materia (come è nella specie per i reati in materia di armi da sparo, munizioni ed esplosivi), conduce al risultato di una preclusione indiscriminata e generalizzata, quale che sia l'offensività reale dell'una o dell'altra figura criminosa. In particolare l'esclusione di tutti i reati relativi alle armi da sparo (originariamente operata per quelli di competenza pretorile, vale a dire per le sole contravvenzioni punite con l'arresto, essendo fatte salve quelle punite con pena alternativa) verrebbe ad operare, come ad esempio potrebbe accadere nel caso di specie, persino in presenza di circostanze che qualificano in senso favorevole la condotta, come accade nell'ipotesi di cui all'art. 5 della legge n. 895/1967, in contrasto con il principio generale che si impernia sulla discrezionalità del giudice in tema di scelta e di graduazione della pena; per tacere del fatto che interi sistemi contravvenzionali (ad esempio in materia urbanistica) riceverebbero un trattamento sanzionatorio peggiore di quello riservato a sistemi sanzionatori imperniati su figure delittuose.

La questione di pone dunque negli identici termini trattati dal recentissimo insegnamento della Corte costituzionale espresso con la sentenza sulla pena minima del reato di oltraggio (n. 341/1994), laddove si afferma la rilevanza costituzionale, in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, del rispetto del principio di proporzione fra quantità e qualità della pena da una parte e disvalore del fatto dall'altra.

In conclusione dunque la legittimità costituzionale dell'art. 60 della legge n. 689/1981, che non può essere assicurata in via interpretativa e che non è stata garantita dal legislatore pur espressamente richiesto dalla Corte costituzionale (sent. n. 249/1993), può essere conseguita, allo stato, solo in via abrogativa.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 60 della legge 24 novembre 1981, n. 689 in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione e, sospeso il giudizio in corso, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone inoltre che la presente ordinanza a cura della cancelleria sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Pesaro, addì 8 febbraio 1995

Il presidente: (firma illeggibile)

95C0363

N. 167

*Ordinanza emessa il 17 gennaio 1995 dal pretore di Perugia, sezione distaccata di Assisi
nel procedimento penale a carico di Manini Arnaldo*

Inquinamento - Rifiuti (nella specie: residui da ciclo produttivo) - Esclusione dalla categoria se quotati in borse merci o in listini mercuriali istituiti presso le camere di commercio - Conseguente inapplicabilità della disciplina penale in tema di rifiuti - Lamentata reiterazione a catena di decreti-legge anche con modifiche - Disparità di trattamento - Lesione del principio di tutela dell'ambiente e della salute, di certezza e di riserva di legge in materia penale nonché di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano alle norme CEE, in particolare direttive nn. 156 e 689 del 1991 - Denunciata carenza dei presupposti di necessità ed urgenza per l'emissione del decreto-legge.

(D.-L. 7 gennaio 1995, n. 3, art. 12).

(Cost., artt. 3, 9, 10, 25, 32 e 77).

IL PRETORE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo di cui in epigrafe a carico di Manini Arnaldo.

OSSERVA

All'odierno processo l'avv. Quinto De Santis, quale difensore di Manini Arnaldo, chiedeva emettersi sentenza di assoluzione perché il fatto non è preveduto dalla legge come reato, in ordine ai reati di cui ai capi *b)* e *c)* dell'imputazione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 12 del d.-l. 7 gennaio 1995, n. 3.

Ritiene il giudicante che la decisione sul punto, che non può essere scissa dall'analisi del reato di cui al capo *a)*, merita preliminarmente l'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del d.-l. 7 gennaio 1995, n. 3.

Rilevanza

Dalle emergenze processuali sembra risultare, salva ogni successiva determinazione, la presenza nell'odierna vicenda di rifiuti classificabili come residui anche in forza delle determinazioni amministrative di cui al decreto del Ministero dell'ambiente datato 5 settembre 1994.

In forza di queste attuali emergenze processuali rileva il giudicante come l'ipotesi accusatoria in esame attiene ad attività riguardanti sostanze classificabili, ex art. 1 del d.-l. n. 3 del 1995, come «residui». Per l'effetto sembra applicabile all'odierna fattispecie l'art. 12, sesto comma, del d.-l. n. 3 del 1995, che realizza una abrogazione della normativa penale dell'originario impianto sanzionatorio di cui al d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915.

Non manifesta infondatezza

Ciò premesso si nota, conformemente a quanto testualmente ritenuto dalla Corte costituzionale 9 marzo 1988-10 marzo 1988, n. 302, che «in via di principio la reiterazione dei decreti-legge suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili (come, ad esempio, quando incidono sulla libertà personale dei cittadini) o allorché gli stessi effetti sono fatti salvi, nonostante l'intervenuta decadenza, ad opera dei decreti successivamente riprodotti».

Tali dubbi appaiono particolarmente fondati nell'odierna vicenda in cui il d.-l. n. 3 del 1995 fa seguito ai decreti-legge, non convertiti nei termini e ripresentati anche con modifiche, di seguito indicati, d.-l. 9 novembre 1993, n. 443, d.-l. 7 gennaio 1994, n. 12, d.-l. 10 marzo 1994, n. 169, d.-l. 6 maggio 1994, n. 279, d.-l. 8 luglio 1994, n. 438, d.-l. 7 settembre 1994, n. 530 e d.-l. 7 novembre 1994, n. 619.

Sorge il fondato sospetto che la reiterazione così ostinata di decreti-legge non convertiti nei termini e talvolta contenenti anche profonde modifiche l'uno dall'altro con rilevanti effetti in tema di abrogazione o meno delle norme contenenti fattispecie penali, costituisca una palese violazione del combinato disposto degli artt. 25 e 77 della Costituzione in materia penale, infatti non si comprende come la necessità ed urgenza della decretazione normativa e la connessa provvisorietà della normativa nonostante la naturale vocazione del decreto-legge a disporre anche in via definitiva, possa conciliarsi, in materia penale, con la mancanza di alcuna scadenza temporale o di limite al legislatore in sede di conversione. Tale contrasto si acuisce allorché la precarietà legislativa si protragga, come nel caso di specie, per l'arco di oltre un anno, sempre che l'attuale decreto-legge venga finalmente convertito o definitivamente abbandonato. In pratica questo pretore potrebbe emettere una sentenza assolutoria per un fatto che, pur essendo in ipotesi offensivo di un bene, quale la salute pubblica, tutelato al massimo rango costituzionale viene depenalizzato in forza di una normativa non solo provvisoria, ma costantemente reiterata, addirittura con modifiche, nel tempo in mancanza di conversione legislativa.

A prescindere dall'eventuale contrasto tra la normativa interna in esame e quella comunitaria, segnatamente con le direttive CEE 156/91 e 689/91, il dettato dell'art. 12 del d.-l. n. 3 del 1995, astrattamente applicabile al caso di specie, sembra in conflitto con i principi costituzionali che statuiscono il principio di legalità e la riserva di legge in materia penale.

Sul punto del rispetto del principio di legalità, la situazione di incertezza legislativa cagiona perniciosi effetti in tema di prevedibilità delle decisioni giudiziarie in quanto gli imputati sottoposti a processo penale per un medesimo fatto vengono giudicati in forza di una normativa precaria e mutevole nel tempo.

Ciò è tanto più grave in materia ove è doveroso stabilire un discrimine certo tra condotta lecita e comportamento illecito, come ricordato in generale anche dalla giurisprudenza costituzionale (per tutte v. Corte cost. 24 marzo 1988 n. 364).

Per quanto riguarda il secondo profilo, la *ratio* della riserva di legge consiste nell'attribuire al potere legislativo il monopolio penale col duplice scopo di evitare l'arbitrio del potere giudiziario e di quello del potere esecutivo.

Non si contesta certo la natura di fonte legale di diritto al decreto-legge, sancita dall'art. 77 della Costituzione, ma si vuole ricordare come l'appartenenza di una propria potestà legislativa al Governo presupponga la sussistenza di casi straordinari di necessità ed urgenza. In effetti per il decreto-legge si tratta — come riconosciuto dalla dottrina la cui citazione nominativa degli autori è preclusa da un'opportuna applicazione analogica del disposto dell'art. 118, terzo comma, r.d. 18 dicembre 1941 n. 1368 contenente le disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile — di una fonte assolutamente unica nel suo genere in quanto subordinata alla conversione legislativa. Si pensi ai problemi che può suscitare il passaggio in giudicato, per mancata impugnazione nei termini di rito, di una sentenza penale del giudice di primo grado che abbia applicato la norma abrogata da un decreto-legge non convertito nei termini di sessanta giorni.

Sebbene la prassi della rinnovazione dei decreti-legge sia divenuta pressoché costante, al punto che decreti-legge vengono modificati nelle *more* del procedimento di conversione con separato decreto-legge (v. d.-l. 15 dicembre 1994 n. 684 il cui art. 1 modifica l'art. 1 del d.-l. 25 novembre 1994 n. 649 in una materia la cui attuale disciplina va individuata nel dettato dell'art. 39, legge 23 dicembre 1994 n. 724), questo pretore non ritiene che l'unico strumento di garanzia per il cittadino sia costituito da un'eventuale revisione costituzionale sul punto che riformuli i presupposti per l'esercizio della decretazione d'urgenza.

Infatti, è pacifico, in primo luogo, che i decreti-legge possono essere sindacati sotto il profilo dei vizi propri che ne inficiano la legittimità, ancor prima dell'intervento dell'eventuale legge di conversione; per tale motivo è ammesso, qualora ne sussistono i presupposti, sollevare una questione di legittimità costituzionale avverso un decreto-legge non ancora convertito.

Ma oltre a ciò si ricorda che ai sensi dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione il Governo si assume la responsabilità dell'adozione del decreto-legge. Le sanzioni a cui l'esecutivo soggiace in caso di mancata conversione del decreto-legge non consistono esclusivamente in quelle di natura politica, che per loro natura ovviamente esulano dall'odierno esame, ma si riflettono anche nell'ambito strettamente giuridico. Infatti va considerato che la facoltà, di cui all'art. 77, terzo comma, della Costituzione, di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti è meramente eventuale e non obbligatoria. Sembra perciò logico ritenere che, qualora il decreto-legge venga emanato in assenza dei presupposti giustificativi, non è necessario attendere l'intervento del legislatore, ma il giudice può dichiarare l'illegittimità della norma, contenuta nel decreto-legge. Tale pronuncia, che non spetta naturalmente al giudice di merito, deve essere eventualmente pronunciata dalla Corte costituzionale, qualora ritenga, come sostiene questo pretore, che il decreto-legge non poteva essere presentato o, come nel caso di specie, reiteratamente presentato, con o senza modifiche, essendo venuto meno il presupposto giustificativo della decretazione d'urgenza.

Nel caso di specie, dunque, sussistendo i presupposti questo giudice può sollevare la questione con riferimento al menzionato dettato costituzionale.

In ogni caso il disposto dell'art. 12 del d.-l. n. 3 del 1995 sembra confliggere con il dettato costituzionale anche sotto altri parametri, che qui per brevità espositiva possono intendersi sostanzialmente indicati nei seguenti:

con il combinato disposto degli articoli 3 e 25 della Costituzione, in quanto il decreto in esame, che sembra reintrodurre il contenuto del d.m. 26 gennaio 1990 già parzialmente dichiarato illegittimo costituzionalmente (Corte cost. 25 ottobre 1990 n. 512), sottrae la disciplina dei rifiuti a quelle sostanze che la camera di commercio inserisce nei listini ufficiali, con ciò creando un contrasto di fatto coi principi costituzionali di parità di trattamento e riserva di legge penale (cfr. decreto Ministero dell'ambiente 5 settembre 1994 pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 10 settembre 1994 n. 212, supplemento ordinario);

con l'art. 10 per il contrasto di fondo fra il decreto-legge in esame e la normativa comunitaria, segnatamente direttive CEE n. 156 del 18 marzo 1991, n. 689 del 12 dicembre 1991 e regolamento n. 259 del 1° febbraio 1993, ancora da recepire;

con il combinato disposto degli articoli 9 e 32 della Costituzione che tutelano l'ambiente e la salute come ambiente naturale in senso lato.

Per queste considerazioni la questione nel presente processo è rilevante e non manifestamente infondata per cui deve essere sollevata anche d'ufficio.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli articoli 3, 9, 10, 25, 32 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del decreto-legge 7 gennaio 1995 n. 3, nei sensi di cui in motivazione;

Sospende il giudizio in corso;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, ordina che a cura della cancelleria gli atti del presente giudizio vengano trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza, letta all'odierna pubblica udienza, venga trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Assisi, addì 17 gennaio 1995

Il pretore: SOTTANI

RETTIFICHE

AVVERTENZA. — L'**avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. L'**errata-corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento sulla *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISI DI RETTIFICA

Comunicato relativo al titolo dell'ordinanza della pretura di Roma, sezione distaccata di Bracciano, del 27 gennaio 1995, n. 146. (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - n. 12 del 22 marzo 1995).

Nel titolo dell'ordinanza citata in epigrafe, riportato alla pag. 6 del sommario nonché alla pag. 49 della sopra indicata *Gazzetta Ufficiale*, relativamente alla citazione delle norme impugnate, dove è scritto: «(Legge 23 dicembre 1994, n. 725, art. 39;...)», leggasi: «(Legge 23 dicembre 1994, n. 725 (*recte*: 724), art. 39;...)».

*5C0379

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni ufficiali sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA, piazza G. Verdi, 10;
- presso le librerie concessionarie indicate nelle pagine precedenti.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Direzione Marketing e Commerciale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 387001. Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono in Roma (Ufficio inserzioni - Piazza G. Verdi, 10) e presso le librerie concessionarie consegnando gli avvisi a mano, accompagnati dal relativo importo.

PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 1995

*Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 1995
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 1995 e dal 1° luglio al 31 dicembre 1995*

ALLA PARTE PRIMA - LEGISLATIVA

Ogni tipo di abbonamento comprende gli indici mensili

<p>Tipo A - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 357.000 - semestrale L. 185.500 <p>Tipo B - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 65.500 - semestrale L. 45.000 <p>Tipo C - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 200.000 - semestrale L. 109.000 	<p>Tipo D - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 65.000 - semestrale L. 45.500 <p>Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 199.500 - semestrale L. 108.500 <p>Tipo F - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - annuale L. 687.000 - semestrale L. 379.000
--	--

Integrando il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale, parte prima, prescelto con la somma di L. 90.000, si avrà diritto a ricevere l'indice repertorio annuale cronologico per materia 1995.

Prezzo di vendita di un fascicolo della serie generale	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo delle serie speciali I, II e III, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300
Prezzo di vendita di un fascicolo della IV serie speciale «Concorsi ed esami»	L. 2.550
Prezzo di vendita di un fascicolo indici mensili, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.300
Supplementi ordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400
Supplementi straordinari per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400

Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale	L. 124.000
Prezzo di vendita di un fascicolo ogni 16 pagine o frazione	L. 1.400

Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale	L. 81.000
Prezzo di vendita di un fascicolo	L. 7.350

Gazzetta Ufficiale su MICROFICHES - 1995 (Serie generale - Supplementi ordinari - Serie speciali)

Abbonamento annuo mediante 52 spedizioni settimanali raccomandata	L. 1.300.000
Vendita singola: per ogni microfiches fino a 95 pagine cadauna	L. 1.500
per ogni 96 pagine successive	L. 1.500
Spese per imballaggio e spedizione raccomandata	L. 4.000

N.B. — Le microfiches sono disponibili dal 1° gennaio 1983. — Per l'estero i suddetti prezzi sono aumentati del 30%

ALLA PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale	L. 336.000
Abbonamento semestrale	L. 205.000
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione	L. 1.450

I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.

L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 387001 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti all'Amministrazione entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione di una fascetta del relativo abbonamento.

Per informazioni o prenotazioni rivolgersi all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA
 abbonamenti ☎ (06) 85082149/85082221 - vendita pubblicazioni ☎ (06) 85082150/85082276 - inserzioni ☎ (06) 85082145/85082189



* 4 1 1 1 1 0 0 1 3 0 9 5 *

L. 5.200