

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **26/1966** (ECLI:IT:COST:1966:26)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **SANDULLI A.**

Camera di Consiglio del **03/02/1966**; Decisione del **17/03/1966**

Deposito del **23/03/1966**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2533 2534 2535 2536 2537 2538**

Atti decisi:

N. 26

SENTENZA 17 MARZO 1966

Deposito in cancelleria: 23 marzo 1966.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 76 del 26 marzo 1966.

Pres. AMBROSINI - Rel. SANDULLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 11 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, recante "riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani", promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 12 aprile 1965 dal Tribunale di Ascoli Piceno nel procedimento penale a carico di De Santis Celestino, iscritta al n. 109 del Registro ordinanze 1965 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 178 del 17 luglio 1965;

2) ordinanza emessa il 10 maggio 1965 dal Tribunale di Ascoli Piceno nel procedimento penale a carico di De Angelis Pietro, iscritta al n. 179 del Registro ordinanze 1965 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 242 del 25 settembre 1965.

Udita nella camera di consiglio del 3 febbraio 1966 la relazione del Giudice Aldo Sandulli.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza emessa all'udienza del 12 aprile 1965 nel procedimento penale a carico di De Santis Celestino, responsabile dell'incendio di un bosco e ritenuto trasgressore delle norme di polizia forestale localmente vigenti, il Tribunale di Ascoli Piceno ha rimesso a questa Corte la questione relativa alla legittimità costituzionale delle disposizioni della legge forestale (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, artt. 10 e 11) che attribuiscono ai Comitati forestali provinciali (cui, in virtù dell'art. 35 del D.L. 18 aprile 1926, n. 731, sono sottentrate le Camere di commercio, industria e agricoltura) la potestà di emanare norme di polizia forestale e di stabilire pene per la loro trasgressione.

Secondo l'ordinanza le disposizioni denunciate sarebbero in contrasto, prima di tutto, con l'art. 70 e con le altre norme di formazione delle leggi previste dalla parte II, titolo I, sezione II, della Costituzione: ciò pel fatto di conferire a una autorità amministrativa una potestà normativa "che non può essere considerata sotto la specie dell'art. 76". Sarebbero poi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, pel fatto di render possibili normative diverse da provincia a provincia anche per "comportamenti di fatto analoghi". Sarebbero infine in contrasto col principio di legalità della pena, enunciato nell'art. 25 della Costituzione, pel fatto di attribuire la potestà di emanare norme in materia penale - potestà riservata alle leggi dello Stato - a una autorità amministrativa.

L'ordinanza, letta in udienza, presenti l'imputato e il Pubblico Ministero, è stata notificata all'imputato il 4 maggio successivo e al Presidente del Consiglio dei Ministri il 30 aprile; è stata comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento il 28 aprile; è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 17 luglio 1965.

2. - Un'ordinanza di identico contenuto è stata emessa dallo stesso Tribunale all'udienza del 10 maggio 1965 nel procedimento penale a carico di De Angelis Pietro, responsabile di fatti analoghi.

L'ordinanza, letta in udienza, presenti l'imputato e il Pubblico Ministero, è stata notificata all'imputato il 19 agosto successivo, mentre era stata notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri il 15 luglio; è stata comunicata al Presidente della Camera dei Deputati il 13 luglio e al Presidente del Senato il 15 luglio; è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 25 settembre 1965.

3. - In entrambi i giudizi davanti a questa Corte nessuno si è costituito. Pertanto le due cause sono state trattate in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 9 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte.

1. - Data l'identità delle disposizioni denunciate e delle questioni di legittimità costituzionale proposte nei confronti di esse nelle ordinanze di rimessione, le due cause sono state trattate congiuntamente, e vengono riunite e decise con unica sentenza.

2. - Le disposizioni denunciate sono gli artt. 10 e 11 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, sul riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani (così detta legge forestale). Tale decreto, essendo stato emanato dal Governo in virtù della delega contenuta nella legge 3 dicembre 1922, n. 1601, ha valore di legge. Esattamente il giudice a quo ne ha rimesso perciò l'esame a questa Corte (art. 134 della Costituzione).

3. - Non occorre un lungo discorso per dimostrare l'infondatezza dell'assunto relativo alla violazione, a opera delle disposizioni denunciate, dell'art. 70 e delle altre norme della sezione della Costituzione intitolata alla formazione delle leggi. A parte la considerazione che il testo legislativo di cui si discute è anteriore alla Costituzione, ed è stato perciò emanato sotto il vigore di un diverso regime delle fonti dell'ordinamento, basterà osservare in proposito che, se l'art. 70 configura come organo della funzione legislativa il Parlamento, e se altri articoli della ricordata sezione della Costituzione indicano tassativamente i casi in cui è consentito ad organi dello Stato diversi dal Parlamento di porre in essere provvedimenti dotati dello stesso valore giuridico delle leggi approvate da quest'ultimo, ciò non esclude la possibilità che la legge (o atti equiparati) attribuisca il carattere di fonte dell'ordinamento - quando ciò faccia, come nel caso in esame, senza conferire ad essi valore di legge - a provvedimenti diversi da quelli contemplati dalle ricordate disposizioni. La Corte ha avuto numerose occasioni di occuparsi di poteri normativi conferiti da leggi ad autorità amministrative centrali e locali fuori delle ipotesi considerate dalla sezione della Costituzione relativa alla "formazione delle leggi", e di riconoscerne la legittimità (vedansi, tra le tante, le sentenze n. 16 e n. 30 del 1965; n. 40 del 1964; n. 134 del 1963; n. 31 del 1962; n. 11 del 1961; n. 20 del 1960; n. 35 del 1959; n. 52 del 1958; n. 103 del 1957).

4. - Neanche appare fondato l'assunto secondo cui contrasterebbe col principio di eguaglianza, - consacrato nell'art. 3 della Costituzione - il fatto che da località a località "comportamenti di fatto analoghi" siano regolati da norme diverse e sottoposti a una disciplina differenziata. Non si può escludere, anzi si deve espressamente ammettere, che la diversità delle situazioni locali ed ambientali (e quindi delle esigenze), consapevolmente ed adeguatamente valutate dalle autorità a ciò preposte, suggeriscano e legittimino, per fatti "analoghi", normative diverse. Appunto su tale concetto si basano, del resto, le autonomie locali - che sono anche, e prima di tutto, autonomie normative -, espressamente riconosciute dalla Costituzione, la quale anzi prevede ed esige che esse vengano "promosse" (art. 5), ed essa stessa le promuove (artt. 116 e 117).

5. - Più delicati profili presenta invece il problema della conformità delle disposizioni denunciate al principio di legalità della pena, formulato, nell'art. 25, secondo comma, della Costituzione, congiuntamente a quello della irretroattività delle norme punitive.

Questa Corte ha affermato più volte e categoricamente il concetto che la fonte del potere punitivo non può risiedere che nella legislazione dello Stato: su tale presupposto essa ha escluso in varie occasioni che, pel solo fatto di avere autonoma potestà normativa in certe materie, le Regioni dispongano altresì della possibilità di comminare o rimuovere o variare con proprie leggi le pene nelle materie stesse (vedansi le sentenze n. 6 del 1956, nn. 1, 21, 23, 39 del 1957, n. 58 del 1959, nn. 13, 23 del 1961, n. 90 del 1962, nn. 68, 128 del 1963). Ed ha precisato che soltanto lo Stato può, attraverso la propria legislazione, fornire alla legislazione regionale il presidio della tutela penale (sentenza n. 90 del 1962).

Nondimeno la Corte ha avuto diverse occasioni di escludere l'illegittimità di disposizioni

legislative, le quali, nel comminare una sanzione penale, si rimettevano, per la specificazione del contenuto di singoli, definiti elementi della fattispecie considerata nel precetto penalmente sanzionato, ad atti non dotati di valore di legge: le più importanti espressioni di tale indirizzo sono rappresentate dalle sentenze n. 36 e n. 96 del 1964, riguardanti, rispettivamente, norme per la repressione dell'uso degli stupefacenti e per la difesa della genuinità degli alimenti.

Il caso che ora si presenta all'esame è però alquanto diverso da quelli allora trattati. Nell'art. 10 della legge forestale la potestà normativa attribuita alle Camere di commercio (sottentrate ai Comitati forestali provinciali) non è limitata alla specificazione di singoli, definiti elementi di una fattispecie contemplata in un precetto sanzionato penalmente contenuto in un atto avente valore di legge. L'anzidetto articolo conferisce infatti all'autorità amministrativa la stessa potestà di dettare "norme di polizia forestale". Per la repressione delle trasgressioni di queste l'art. 11 la autorizza poi a comminare, nella medesima sede, sanzioni penali.

Tralasciando per il momento l'art. 11, il quale ha riguardo alla potestà normativa di determinare la sanzione, è da fermare dapprima l'attenzione sull'art. 10. Questo è la fonte legislativa per il tramite della quale la sanzione penale comminata ai sensi dell'art. 11 viene collegata alla trasgressione delle disposizioni dettate dall'autorità amministrativa. Ma non ritiene la Corte che la formulazione di esso importi violazione del principio di legalità della pena, quale risulta dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

Ai fini della risoluzione della questione in esame non importa prender posizione sul controverso problema se, allorquando una sanzione penale venga collegata da una legge alla trasgressione di una norma emanata da un'autorità amministrativa (o comunque contenuta in un atto non proveniente dal potere legislativo dello Stato), e non destinata semplicemente (come nei casi decisi con le sentenze nn. 36 e 96 del 1964) a specificare il contenuto di singoli definiti elementi della fattispecie penale, il precetto sanzionato penalmente sia da identificare in questa norma o in quella legge. È ferma convinzione della Corte infatti che, qualsiasi possa essere la risposta da dare a tale problema, il principio di legalità della pena non può considerarsi soddisfatto quando non sia una legge (o un atto equiparato) dello Stato - non importa se proprio la medesima legge che prevede la sanzione penale o un'altra legge - a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena.

Ciò premesso, si può osservare che le "norme di polizia forestale", che le Camere di commercio sono tenute ad emanare ai sensi dell'art. 10 della legge forestale, trovano delimitato con precisione il proprio ambito dall'essere ordinate a garantire l'osservanza delle "prescrizioni di massima" contemplate negli artt. 8 e 9 della legge forestale. E difatti l'art. 19 del regolamento di esecuzione di questa, approvato con R.D. 16 maggio 1926, n. 1126, precisa - senza con ciò aggiungere in proposito qual cosa di sostanzialmente nuovo - che i precetti di quelle norme devono appunto essere diretti a "prevenire il danno" che possa derivare dall'inosservanza delle anzidette "prescrizioni di massima". Il problema dunque si sposta: occorre vedere se gli artt. 8 e 9 della legge contengono disposizioni specifiche a un punto tale da far considerare sufficientemente delineato e delimitato l'ambito, entro il quale le "prescrizioni di massima" - dalle quali le "norme di polizia" devono prendere le mosse per garantirne l'osservanza - sono ammesse a spaziare.

A tal riguardo il giudizio non può essere che positivo.

Occorre innanzi tutto considerare che la funzione del vincolo per scopi idrogeologici è rigorosamente indicata, nell'art. 1 della legge forestale, nella prevenzione del pericolo che i terreni possano, "con danno pubblico, subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque". Appunto ed espressamente in vista di tale risultato l'art. 8 dispone poi che le "prescrizioni di massima" le quali - all'evidente scopo di assicurarne l'aderenza alle differenti situazioni climatiche, geologiche, culturali, ambientali, sociali - debbono essere emanate dalle

Camere di commercio provincia per provincia, impongano "le modalità del governo e dell'utilizzazione dei boschi e del pascolo nei boschi e terreni pascolativi, le modalità della soppressione e utilizzazione dei cespugli aventi funzioni protettive, nonché quelle dei lavori di dissodamento di terreni saldi e della lavorazione del suolo nei terreni a coltura agraria". A sua volta l'art. 9 aggiunge, in modo addirittura tassativo, che nei terreni vincolati l'esercizio del pascolo deve, "in ogni caso", essere assoggettato, nelle "prescrizioni di massima", a talune restrizioni espressamente indicate nell'articolo stesso, il quale consente solo in via di eccezione qualche deroga, "su conforme parere dell'autorità forestale".

È evidente quanto sia circoscritto e specificato, nelle finalità e nel contenuto, l'ambito della potestà normativa rimessa alle "prescrizioni di massima" (potestà fatta poi oggetto - ma ciò non ha molta importanza ai fini delle presenti considerazioni - di ulteriori dettagliate specificazioni nell'art. 19 del ricordato regolamento di esecuzione della legge). Come sono esigenze esclusivamente, o quasi esclusivamente, tecniche a consigliare che la normazione della materia sia decentrata ad autorità locali (il citato art. 19 precisa che le "prescrizioni di massima" possono "essere determinate anche per singole parti di provincia"), del pari sono criteri esclusivamente, o quasi esclusivamente, tecnici quelli che debbono ispirare le Camere di commercio nella emanazione delle "prescrizioni di massima". La possibilità istituzionale (ex art. 113 della Costituzione) del sindacato giurisdizionale di legittimità su ogni deviazione nell'esercizio della normazione amministrativa - possibilità tanto più estesa, quanto meno elastici sono i limiti stabiliti dalla legge - rende poi ancora più contenuto l'ambito entro cui le "prescrizioni di massima", e le "norme di polizia forestale" poste al loro servizio, sono ammesse a spaziare.

È da escludere pertanto che possa considerarsi violato, per ciò che attiene al profilo del precetto sanzionato penalmente, il principio, enunciato nell'art. 25 della Costituzione, per cui nessuno può esser punito se non "in forza di una legge". Nel caso in esame le esigenze di un decentramento, a fini di differenziazione della normazione, sono più che evidenti; i poteri riconosciuti all'autorità amministrativa locale tutt'altro che arbitrari, apparendo puntualmente e adeguatamente finalizzati, specificati nel contenuto, e delimitati; l'esercizio di essi è aperto al sindacato giurisdizionale. In siffatte condizioni la Corte ritiene osservata la riserva di legge, nei limiti in cui essa deve considerarsi operante in ordine all'aspetto precettistico delle norme penali.

6. - In ordine all'aspetto della determinazione della sanzione penale, ritiene però la Corte che il principio costituzionale della legalità della pena sia da interpretare più rigorosamente, nel senso che esso esige che sia soltanto la legge (o un atto equiparato) dello Stato a stabilire con quale misura debba esser repressa la trasgressione dei precetti che vuole sanzionati penalmente. La dignità e la libertà personali sono, nell'ordinamento costituzionale democratico e unitario che regge il Paese, beni troppo preziosi perché, in mancanza di un inequivoco disposto costituzionale in tali sensi, si possa ammettere che un'autorità amministrativa, e comunque un'autorità non statale, disponga di un qualche potere di scelta in ordine ad essi. Anche l'eguaglianza dei cittadini impone che la possibilità di incidere su tali beni sommi, e le relative modalità, vengano ponderate - sia pure in vista delle differenziazioni eventualmente necessarie - in un'unica sede e in modo unitario. Le leggi dello Stato, se possono, anche con una certa ampiezza, rimettere al giudice la valutazione di situazioni e circostanze, lasciando a lui un adeguato campo di discrezionalità per l'applicazione delle pene nei singoli casi concreti, non possono dunque rimettere ad altre autorità di determinare in via normativa, a propria scelta, se sanzionare o no penalmente certe infrazioni e se sanzionarle in una misura e con certe modalità piuttosto che diversamente.

La normazione sulle pene deve essere perciò considerata propria ed esclusiva della legislazione statale, la quale non può mai abdicarvi, neppure per aspetti marginali.

Alla stregua di tali concetti non può non esser considerato illegittimo l'art. 11 della legge

forestale, pel fatto che demanda alle norme locali di polizia forestale emanate dalle Camere di commercio di stabilire a propria scelta (non importa se entro limiti tassativi, indicati con riferimento a un precetto generale altrimenti applicabile) le sanzioni penali da comminare ai trasgressori.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, recante "riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani";

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale, proposta con le ordinanze indicate in epigrafe, relativa all'art. 10 dello stesso R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267, in riferimento agli artt. 3, 25 e 70 della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 marzo 1966.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER
- GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI -
GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ -
GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO.

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

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