CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **823/1988** (ECLI:IT:COST:1988:823)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **DELL'ANDRO**
Camera di Consiglio del **09/06/1988**; Decisione del **04/07/1988**
Deposito del **14/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **20/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13259**
Atti decisi:

N. 823

SENTENZA 4-14 LUGLIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) promosso con ordinanza emessa l'8 luglio 1987 dal Pretore di Corleone nel procedimento penale a carico di Vinci Giuseppe, iscritta al n. 735 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 52 dell'anno 1987;

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 9 giugno 1988 il Giudice relatore Renato Dell'Andro;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa l'8 luglio 1987, nel corso di un procedimento penale avente ad oggetto alcuni reati edilizi previsti dagli artt. 1 e 17, lett. b), della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e dagli artt. 17, 18 e 20 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, il pretore di Corleone ha sollevato, in riferimento agli artt. 25 e 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

Dopo aver rilevato che nella specie le opere erano state ultimate entro il 1° ottobre 1983 e che non era stata presentata, nei termini prescritti, la domanda di condono di cui all'art. 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, il pretore osserva che, a norma dell'art. 40 della legge stessa, dovrebbe farsi luogo all'applicazione delle sanzioni di cui al capo primo e, in particolare, delle sanzioni penali previste dall'art. 20. L'art. 40 citato, pertanto, stabilirebbe che, qualora manchi la presentazione dell'istanza di sanatoria, i fatti ivi previsti debbano essere puniti con sanzioni (arresto fino a due anni e ammenda da dieci a cento milioni) non previste all'epoca della commissione dei reati ma introdotte da una legge entrata in vigore successivamente. Invero - prosegue il giudice a quo - sulla base della lettera della disposizione e dei lavori preparatori non può certo ritenersi che il legislatore abbia voluto punire il fatto in sé della mancata presentazione dell'istanza. Ne consegue che la norma impugnata, punendo determinati fatti con pene più gravi di quelle previste dalle norme vigenti all'epoca in cui i fatti stessi furono commessi, appare in contrasto col principio di irretroattività delle leggi penali, di cui al secondo comma dell'art. 25 Cost.

La norma stessa - a parere del pretore - sarebbe altresì in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto, per analoghi abusi edilizi, commessi dopo il 1° ottobre 1983 (e, pertanto, non suscettibili di sanatoria) ma prima dell'entrata in vigore della legge in questione, non è previsto un analogo regime sanzionatorio, restando in vigore quello meno gravoso esistente al tempo del commesso reato. Tale disparità di trattamento non sarebbe giustificata, non potendo ritenersi più grave il reato commesso in epoca più remota anziché quello commesso in epoca più recente, quando, fra l'altro, era già noto (sulla scorta del primo decreto legge in materia, poi non convertito) che il legislatore intendeva sanare le pregresse situazioni ed inasprire le pene per le violazioni edilizie successive al 1° ottobre 1983.

L'inasprimento delle sanzioni sarebbe previsto non soltanto per le ipotesi di mancata presentazione della domanda di sanatoria ma anche per le ipotesi di mancata effettuazione della dovuta oblazione, che può essere determinata da fattori non riconducibili alla volontà del soggetto, come l'impossibilità di far fronte al pagamento a causa di disagiate condizioni economiche. Nella specie - afferma il giudice a quo - è appunto emerso che l'imputato, pensionato e privo di altri redditi, non ha presentato istanza di sanatoria non potendo far fronte ai conseguenti oneri economici. La disposizione impugnata parificherebbe, pertanto, irrazionalmente l'ipotesi di mancata presentazione della domanda di condono a quella, meno grave, di mancato pagamento dell'oblazione dopo la presentazione della domanda.

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata e, in parte, irrilevante.

Innanzitutto l'Avvocatura osserva che è molto dubbio che il richiamo operato dalla disposizione impugnata alle sanzioni previste dal capo primo della legge n.47 del 1985 riguardi anche le sanzioni penali o non piuttosto le sole sanzioni amministrative.

In ogni caso, la questione sarebbe infondata. La norma, invero, punirebbe le specifiche situazioni qualificate dalla sussistenza d'un abuso sanabile (perché realizzato anteriormente al 1° ottobre 1983) ma non sanato nel termine concesso. La nuova normativa, quindi, non sanzionerebbe più l'originario abuso in quanto tale; questo invece verrebbe a costituire mero presupposto di fatto di un reato che si realizzerebbe e si perfezionerebbe esclusivamente per

effetto della mancata sanatoria (intesa come rimozione, in forma agevolata, della pregressa situazione antigiuridica, che costituirebbe, in sostanza, obbligo e non facoltà per i responsabili della precedente violazione). La previsione sanzionatrice dell'art. 40 non sarebbe dunque retroattiva, essendo posta non per il precedente illecito bensì per un comportamento successivo all'entrata in vigore della legge.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 3 Cost., a parere dell'Avvocatura, non sembra irragionevole che agli abusi dello stesso tipo commessi dopo il 1° ottobre 1983 (ossia dopo la data assunta come riferimento per la sanatoria) ma prima dell'entrata in vigore della legge 47 del 1985, si applichino le sanzioni penali previgenti. Tali abusi, invero, non sono sanabili e pertanto, da un lato, si discriminano, in ragione del tempo del commesso reato, da quelli commessi dopo l'entrata in vigore della legge 47 del 1985 (soggetti alle nuove sanzioni dell'art. 20) e, dall'altro lato, si discriminano, in ragione della diversità della fattispecie sanzionata e del tempo del commesso reato, anche dagli abusi sanabili precedenti all'entrata in vigore della legge 47 del 1985.

Osserva infine l'Avvocatura che l'ultimo profilo di censura in relazione all'art. 3 (parificazione delle ipotesi di mancata presentazione dell'istanza di sanatoria e di mancato pagamento dell'oblazione dopo la presentazione dell'istanza) è irrilevante poiché nella specie, come risulta dalla stessa ordinanza di rinvio, l'imputato non ha presentato l'istanza.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 è stata proposta, dall'ordinanza di rimessione, sotto tre distinti profili: a) contrasto della disposizione impugnata con l'art. 25, secondo comma, Cost. in quanto irroga sanzioni penali (arresto fino a due anni ed ammenda da dieci a cento milioni) non previste all'epoca del commesso reato; b) contrasto della stessa impugnata disposizione con l'art. 3 Cost., in quanto prevede sanzioni penali più gravi per i fatti di abusi edilizi commessi anteriormente al 1° ottobre 1983 rispetto alle sanzioni, di gran lunga meno gravi, comminate per analoghi fatti, più recenti, commessi, appunto, dopo il 1° ottobre 1983 ma prima dell'entrata in vigore della legge n. 47 del 1985; c) contrasto della comminatoria penale disposta dall'art. 40 della legge da ultimo citata con l'art. 3 Cost., in quanto tale comminatoria illegittimamente parifica l'ipotesi di mancata presentazione della domanda di sanatoria a quella, meno grave, di non effettuata oblazione dopo la presentazione della domanda di sanatoria.

2. - Nell'esame del profilo sub a) va anzitutto osservato che nell'ordinanza di rimessione si parte dal presupposto secondo il quale l'art. 40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 disporrebbe l'applicabilità, in relazione al fatto contestato all'imputato, (anche) di sanzioni penali.

Poiché il fatto contestato nel procedimento a quo rientra in una delle ipotesi previste dall'articolo censurato (opera abusiva realizzata in assenza di concessione edilizia) e poiché la violazione attribuita all'imputato è stata commessa, secondo l'assunto del giudice remittente, entro il 1° ottobre 1983, ed è, pertanto, oblabile, ai sensi dell'art. 31, primo comma, lettera a), della ricordata legge n. 47 del 1985, il non essere stata presentata la domanda di cui allo stesso articolo 31 espone l'imputato alle sanzioni previste dal citato art. 40 della legge da ultimo ricordata. Ma, quali sono le sanzioni effettivamente comminate dallo stesso art. 40?

3. - Or se esattamente il giudice a quo, dall'esame della lettera e dei lavori preparatori dell'articolo impugnato, desume che con lo stesso articolo non si è inteso sanzionare penalmente, per sé, il fatto della mancata presentazione della richiesta di cui all'art. 31 della legge in discussione, non altrettanto condividibile appare la conclusione interpretativa dello

stesso giudice secondo la quale al fatto addebitato all'imputato (realizzazione, entro il 1° ottobre 1983, di opera edilizia in carenza di licenza o concessione) debbano seguire (anche) sanzioni penali: appunto in base ai lavori preparatori del più volte citato art. 40 ed al confronto tra lo stesso articolo e l'art. 25, secondo comma, Cost., è da ritenersi che il rinvio alle sanzioni di cui al capo I, contenuto nell'art. 40, non sia da interpretarsi come applicabilità, al caso di specie, (anche) di sanzioni penali.

È ben vero, infatti, che nel testo dell'art. 20, incluso nel capo I della legge in esame, sono previste le sanzioni penali (la rubrica dell'art. 20 reca, appunto, la dizione "sanzioni penali") da applicarsi al caso di specie (lettera b) ed è ben vero che, nell'ultimo comma del citato articolo si legge: "Le disposizioni di cui al comma precedente sostituiscono quelle di cui all'art. 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10" ma è altresì vero che già nella relazione Piermarini, predisposta ai fini dell'esame della normativa, che costituirà il contenuto della legge n. 47 del 1985, presso la IX commissione permanente della Camera dei deputati (come risulta dagli atti della Camera, IX legislatura n. 833-548-685 A) espressamente si dichiara che "la mancata presentazione della domanda di sanatoria viene sanzionata, quando si tratta di opere realizzate in totale difformità od in assenza di titolo, con l'applicazione delle sanzioni amministrative previste nel capo I del disegno di legge: tali sanzioni trovano applicazione anche nel caso di presentazione di domanda dolosamente infedele. La disposizione non può prestare il fianco a critiche poiché, per gli abusi sopradetti, è stata sempre prevista la demolizione: cosicché il riferimento alle nuove sanzioni del capo I - a prescindere dal fatto che si tratta di sanzioni amministrative e non penali - comporta soltanto una diversa disciplina procedimentale per l'applicazione di una sanzione consistente sempre nella sottrazione, attraverso la demolizione o l'acquisizione al patrimonio comunale, dell'opera abusiva, al responsabile dell'abuso".

La volontà del legislatore d'applicare, alle ipotesi di opere realizzate in totale difformità od in assenza di titolo, soltanto sanzioni amministrative, rimase ferma durante l'intero svolgimento dei lavori parlamentari. Ed infatti tutte le volte (tranne le tre ultime votazioni sulla proposta di legge, in generale, in assemblea del Senato, nella commissione Lavori pubblici ed in assemblea a Montecitorio) in cui si sottopose, specificamente, ad esame ed a votazione la norma che costituirà l'impugnato art. 40 (nel quale si rinvia alle sanzioni, peraltro non specificate, di cui al capo I) le sanzioni penali non erano incluse in quest'ultimo bensì nel capo III e precisamente nell'art. 30 del disegno di legge che si andava discutendo ed approvando.

Nel testo votato dalla Camera dei deputati (e che passò, così approvato, al Senato) la disposizione di cui all'attuale art. 20 della legge in esame (relativa alle sanzioni penali) era, infatti, inserita, come art. 30, nel capo III ed intitolata "Recupero urbanistico di insediamenti abusivi. Sanzioni penali". L'art. 40 della stessa legge, disponendo il rinvio alle sanzioni di cui al capo I, non poteva, dunque, riferirsi, almeno nel testo inizialmente discusso e votato dalla Camera dei deputati, alle sanzioni penali, contenute nel capo III e non nel capo I.

Il Senato della Repubblica, nella seduta del 28 settembre 1984, approvò l'art. 30, che conteneva la previsione delle sanzioni penali per le ivi previste ipotesi di opere abusive e, successivamente, nella seduta del 2 ottobre, l'art. 40. Sia la Camera dei deputati sia il Senato, nel momento in cui discussero ed approvarono, specificamente, il più volte citato art.40, che conteneva il rinvio alle sanzioni di cui al capo I, giammai (almeno fino a questo momento dell'iter parlamentare) "pensarono" e giammai "potevano", dunque, "pensare", di rendere applicabili, ai casi previsti dallo stesso art. 40, le sanzioni penali che erano previste nel già votato art. 30, incluso nel capo III.

Fu soltanto dopo l'approvazione, specifica, di tutti gli articoli della proposta di legge e prima della votazione finale, che il relatore Bastianini, nella stessa seduta del Senato del 2 ottobre 1984, propose, fra l'altro: a) di modificare l'ordine di successione di alcuni articoli e, in particolare, d'inserire l'art. 30 subito dopo l'art. 20; b) di sopprimere nella rubrica del capo III le parole "Sanzioni penali", appunto a seguito dello spostamento del disposto di cui all'art. 30,

contenente la previsione di tali sanzioni, nel capo I. Approvata la proposta del relatore, l'originario art. 30 divenne art. 20, in quanto l'originario art. 20 era divenuto art. 19 per effetto della soppressione d'un articolo precedente.

Successivamente, la IX commissione (Lavori pubblici) della Camera, nell'esaminare, fra l'altro, in due sedute diverse, in quella del 6 dicembre 1984 l'art. 20 e nella seduta del 13 dicembre 1984 l'art.40, non tenne conto delle perplessità che potevano derivare (dato il letterale richiamo alle "sanzioni di cui al capo I", contenuto nell'art. 40) dallo spostamento delle disposizioni che prevedevano le sanzioni penali dal capo III al capo I. E di tali perplessità neppure s'avvide l'assemblea di Montecitorio, che approvò gli artt. 20 e 40 nella seduta del 21 febbraio 1985.

Si è, dunque, trattato, durante i lavori preparatori della legge qui in esame, d'un difetto di "coordinamento": quest'ultimo doveva intervenire subito dopo l'accoglimento della proposta del relatore Bastianini, al Senato, relativa allo spostamento delle disposizioni che prevedevano le comminatorie penali dal capo III al capo I. Attraverso una modifica letterale dell'art. 40, doveva appunto rendersi palese l'effettiva volontà, già manifestata da entrambe le Camere, d'applicare alle ipotesi previste dallo stesso articolo soltanto sanzioni amministrative, come peraltro esplicitamente dichiarato dalla già citata prima relazione Piermarini.

L'effettiva volontà del legislatore di comminare, cioè, per le predette ipotesi, soltanto sanzioni amministrative è, malgrado l'ora ricordato difetto di coordinamento, dunque, facilmente ed incontrovertibilmente ricostruibile. Ed è, fra l'altro, davvero improbabile che il legislatore intendesse consapevolmente, violando fondamentali principi costituzionalmente sanciti, rendere, cioè, retroattive sanzioni penali di gran lunga più gravi di quelle vigenti al momento della commissione del sanzionato fatto illecito. E tutto ciò, iniquamente, solo per la mancata presentazione dell'istanza di sanatoria o per il mancato pagamento dell'oblazione.

4. - Il giudice a quo esattamente rileva la contrarietà all'art. 25, secondo comma, Cost. del disposto di cui all'art. 40 della legge qui in esame, ove lo stesso articolo venga interpretato come irrogatorio, alle ipotesi ivi previste, delle sanzioni penali di cui all'art. 20 della stessa legge. Ciò, tuttavia, prima ancora d'indurre a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione, non può non condurre questa Corte a dubitare dell'interpretazione che della stessa disposizione il giudice remittente offre. E ciò, non soltanto a seguito delle osservazioni precedentemente sottolineate, attinenti alla volontà (effettiva) del legislatore ma anche, e soprattutto, per l'oggettiva volontà della norma, che non può esser ricostruita tenendo conto (anche a prescindere dall'esame dei lavori preparatori) della sola lettera della particolare disposizione di legge che s'interpreta.

Si tenga conto, anzitutto, che il secondo comma dell'art. 25 Cost. eleva a livello costituzionale non soltanto il principio secondo il quale la legge penale non può sanzionare retroattivamente fattispecie in precedenza non costituenti reato ma anche quello per il quale il legislatore ordinario non può legittimamente irrogare, per fattispecie già sanzionate, pene più gravi di quelle previgenti.

Si tenga altresì presente che l'interpretazione secondo Costituzione (c.d. interpretazione adeguatrice) è momento costitutivo normale di ogni interpretazione: conseguentemente, come più volte ribadito da questa Corte, tra due interpretazioni, l'una conforme e l'altra contrastante con la Costituzione, va certamente preferita la prima. Deve, dunque, concludersi che l'interpretazione da dare all'art. 40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 è, contrariamente a quanto assume il giudice a quo, quella secondo la quale lo stesso articolo esclude l'applicazione alle ipotesi ivi previste di sanzioni penali.

Questa Corte non può esimersi dal rilevare da un canto che la dottrina è pressocché unanime nell'orientamento esegetico qui accolto e, d'altro canto, che non risulta che

nell'applicazione giurisprudenziale si sia mai dubitato che alle ipotesi previste dal più volte citato art. 40 debbano continuare ad applicarsi (ove non sia, ovviamente, estinto il reato) le sanzioni penali di cui all'art. 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, della sola legge, peraltro, richiamata nella contestazione all'imputato nel procedimento a quo.

5. - Il secondo profilo d'illegittimità costituzionale dell'art. 40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, prospettato nell'ordinanza di rimessione e cioè il profilo per il quale il legislatore avrebbe previsto, per gli abusi edilizi commessi dopo la data del 1° ottobre 1983 (non suscettibili di sanatoria) e prima dell'entrata in vigore della legge n. 47 del 1985, un regime sanzionatorio di gran lunga "meno grave" di quello stabilito per gli abusi commessi anteriormente al 1° ottobre 1983, rimane superato dalle precedenti osservazioni, che offrono dell'impugnato art. 40 un'interpretazione diversa da quella dalla quale è partito il giudice a quo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 597, secondo e terzo comma, cod. pen. sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dal Pretore di Sampierdarena con ordinanza 19 dicembre 1985.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: DELL'ANDRO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 14 luglio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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

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