CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **456/1989** (ECLI:IT:COST:1989:456)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **GALLO E.**
Udienza Pubblica del **04/07/1989**; Decisione del **19/07/1989**
Deposito del **27/07/1989**; Pubblicazione in G. U. **09/08/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13921 13923**
Atti decisi:

N. 456

SENTENZA 19-27 LUGLIO 1989

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, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 18, primo comma, prima parte e 20, lettera c), della legge 28 febbraio 1985, n.47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) e dell'art. 343- bis del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 7 dicembre 1988 dal Pretore di Milano nel procedimento penale a carico di Brunotti Sandro ed altri, iscritta al n. 212 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n.18, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visti gli atti di costituzione di Brunotti Sandro e Meregalli Piergiorgio, nonché l'atto di

intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 1989 il Giudice relatore Ettore Gallo;

Uditi gli avvocati Dino Luigi Bonzano per Brunotti Sandro, Ennio Amodio, Rinaldo Bonatti ed Alfredo Angelucci per Meregalli Piergiorgio e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza 7 dicembre 1988 il Pretore di Milano, Sezione VI penale, sollevava questione di legittimità costituzionale degli art. 18, comma primo, prima parte, e 20, lettera c), della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), nonché dell'art. 343- bis del codice di procedura penale, in relazione agli artt. 3 e 25, comma secondo, della Costituzione, quanto ai primi due articoli, e agli artt. 101, comma secondo, e 102, comma primo, della Costituzione, quanto al terzo.

Va premesso che lo stesso Pretore, con decreto 14 aprile 1988, aveva sottoposto a sequestro penale, ai sensi dell'articolo 337 codice di procedura penale, otto stabili in corso di costruzione in via Tucidide 56 di Milano, nonché tutta l'area inerente alla Convenzione di lottizzazione stipulata dalle Società interessate con il Comune di Milano, a seguito di autorizzazione 4 giugno 1984 del Consiglio comunale, e della conseguente concessione 12 luglio 1985 rilasciata dal Sindaco di Milano. Il provvedimento era stato assunto nel contesto di un processo penale aperto dal Pretore nei confronti dei rappresentanti delle Società Larix S.r.l., Porcellane Richard-Ginori S.p.a., e Lambrate Ottantuno s.r.l. A questi, nel decreto stesso di sequestro, veniva contestato, oltre a minori violazioni edilizie qualificate nell'ambito dell'art. 20, lettera a), della citata legge, anche il reato di cui agli artt. 18, comma primo, parte prima, e 20, lettera c), stessa legge; e ciò in quanto la detta lottizzazione, e la conseguente trasformazione urbanistico-edilizia, apparirebbero in contrasto con la destinazione d'uso di zona, con l'indice urbanistico di edificabilità e con le disposizioni degli standards, così integrando un'ipotesi di lottizzazione abusiva.

A tale avviso il Pretore era pervenuto in quanto l'esecuzione dei fabbricati in parola avrebbe presentato connotazione oggettiva "totalmente autonoma ed indipendente rispetto all'esistente complesso industriale (che è quello della Richard-Ginori)"; e ciò perché i fabbricati erano stati offerti in locazione alla Società Enichem, così realizzando una "destinazione funzionale, di circa il 54% della parte autorizzata ed edificabile, in evidente contrasto con le disposizioni del Piano regolatore generale e con le prescrizioni dello strumento di pianificazione particolareggiata, approvato su iniziativa delle stesse parti".

Il Tribunale del capoluogo di provincia respingeva, con ordinanza 28 aprile 1988, il ricorso per riesame della Richard-Ginori e della Lambrate Ottantuno, e gli interessati interponevano ricorso per cassazione.

2. - Con due distinte ordinanze, pronunziate nella stessa Camera di Consiglio del 4 ottobre 1988, la Corte di Cassazione annullava senza rinvio il sequestro del Pretore per la parte concernente l'area su cui sorge il preesistente fabbricato industriale della Richard-Ginori, mentre annullava con rinvio allo stesso Tribunale di Milano, per difetto di motivazione, in ordine al residuo sequestro pretoreo. Il Tribunale, però, confermava per questa parte il sequestro disposto dal Pretore.

A tali determinazioni la Corte di Cassazione perveniva attenendosi a precedente

giurisprudenza, anche a Sezioni Unite, secondo cui presupposto imprescindibile per la configurabilità del reato di lottizzazione abusiva è la mancanza di una previa autorizzazione da parte dell'Organo competente.

A proposito, poi, del mutamento di destinazione d'uso, attuato - come nella specie - sopra parte delle opere edilizie costruite in aderenza alla concessione del Sindaco (salvo violazioni minori autonomamente punibili), la Cassazione ha chiaramente avvertito che esso non può mai integrare il delitto di lottizzazione abusiva, altrimenti resterebbe senza significato quella parte dell'art. 20, lettera c), che punisce con le pene della lottizzazione abusiva gli interventi edilizi "in variazione essenziale" nelle zone sottoposte a particolari vincoli.

Intendendosi per "variazione essenziale", ai sensi dell'art. 8, lettera a) della legge, proprio quel mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968.

Essendo, dunque, il mutamento della destinazione d'uso punito con le pene di cui all'art. 20 lettera c) soltanto ove ricorrano le dette condizioni, è escluso che quella fattispecie possa essere applicata ad altri mutamenti di destinazione.

3. - Secondo l'ordinanza di rimessione, l'interpetrazione della Cassazione violerebbe innanzitutto il parametro di cui all'art. 3 della Costituzione perché consentirebbe un trattamento deteriore nei confronti di chi agisce alla luce del sole, lottizzando terreni a scopo edilizio senza alcuna autorizzazione, rispetto a colui che astutamente, e dimostrando maggiore capacità criminosa, lottizza sotto lo schermo di una concessione di cui non rispetta le finalità. Ma violerebbe altresì il principio di stretta legalità, contemplato nell'art.25, comma secondo, della Costituzione, in quanto circoscrive in forma riduttiva l'ambito di applicazione dell'art. 18, comma primo, parte prima, della legge in esame.

Quanto, poi, all'art.343- bis del codice di procedura penale, il Pretore si propone il dubbio se la pronunzia della Cassazione abbia semplice valore incidentale, con effetto limitato al provvedimento di sequestro, o se, invece, irradi la sua efficacia sull'intero procedimento, in guisa da creare limiti al giudice di merito, sia nella fase istruttoria che in quelle successive del dibattimento e dell'eventuale appello.

In questa seconda ipotesi si avrebbe la violazione dell'art.101, secondo comma, della Costituzione, in quanto il giudice di merito non sarebbe più soggetto soltanto alla legge, ma bensì anche alle anticipate valutazioni della Corte di Cassazione: e dell'art.102, comma primo, perché verrebbero trascurate le norme di garanzia giurisdizionale previste nell'ordinamento giudiziario, concernenti anche l'indefettibile articolazione dei gradi di giurisdizione.

In ordine alla rilevanza, poi, osserva il Pretore sostanzialmente che egli non è in grado di definire il giudizio, se prima questa Corte non gli dice quale delle due interpetrazioni dell'art.18, primo comma, prima parte, sia quella costituzionalmente ineccepibile.

4. - Comunicata, notificata e ritualmente pubblicata l'ordinanza di rimessione, si sono costituite nel giudizio innanzi a questa Corte le parti private Sandro Brunotti, Amministratore unico della Lambrate Ottantuno S.p.a., rappresentato dagli avvocati Alfredo Angelucci e Dino Luigi Bonzano, nonché l'arch. Piergiorgio Meregalli, Direttore dei lavori, rappresentato dall'avv. prof. Ennio Amodio e dagli avvocati Rinaldo Bonatti e Alfredo Angelucci.

Le parti private chiedono che la questione sollevata, sia in ordine alla legge urbanistico-edilizia sia in ordine all'art. 343-bis del codice di procedura penale, venga dichiarata manifestamente inammissibile o, comunque, infondata.

È intervenuto nel giudizio anche il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato, la quale pure richiede che la questione sia dichiarata

inammissibile.

Considerato in diritto

1. - Due sono le questioni sollevate dal Pretore di Milano.

La prima in ordine logico riguarda l'art. 343- bis del codice di procedura penale, nella parte in cui "potrebbe" rendere vincolante, nel prosieguo del giudizio, il principio di diritto che la Corte di Cassazione ha affermato nell'ambito di un procedimento incidentale, concernente la legittimità del sequestro penale di immobili disposto dal Pretore. Si è detto "prima" tale questione sul piano logico giacché, se quanto il Pretore ipotizza avesse affettivo fondamento giuridico, la forza vincolante del principio statuito in sede di legittimità dalla Cassazione renderebbe inutile la trattazione della questione di merito.

La seconda, riguardante appunto il merito del giudizio principale, non si riferisce direttamente alle norme denunziate (art. 18, primo comma, e 20, lettera c), della legge 20 febbraio 1985, n. 47) ma piuttosto all'interpretazione che ne ha data la Corte di Cassazione nel predetto procedimento incidentale. Interpretazione secondo cui non può essere configurato reato di lottizzazione abusiva in presenza di un atto di concessione della pubblica amministrazione: salvo il caso ovviamente che questo sia frutto di attività criminosa.

2. - Per quanto concerne la prima questione, è singolare che il Pretore la sollevi in forma di ipotesi nel momento stesso in cui afferma di disconoscerla, così come, del resto, è pacificamente esclusa da dottrina e giurisprudenza.

La questione è perciò inammissibile perché meramente ipotetica, e fuori, per di più, di ogni previsione scientifica e giurisprudenziale.

Quando, infatti, il dubbio di compatibilità con i principi costituzionali cada su una norma ricavata per interpretazione da un testo di legge è indispensabile che il giudice a quo prospetti a questa Corte l'impossibilità di una lettura adeguata ai detti principi; oppure che lamenti l'esistenza di una costante lettura della disposizione denunziata in senso contrario alla Costituzione (cosidetta "norma vivente").

Altrimenti tutto si riduce ad una richiesta di parere alla Corte Costituzionale, incompatibile con la funzione istituzionale di questo Collegio (cfr. la sentenza n.123 del 1970).

Va peraltro soggiunto che inammissibile la questione sarebbe stata, comunque, quand'anche l'ipotesi, così singolarmente prospettata, avesse avuto effettivo fondamento giuridico.

Se il principio, infatti, espresso dalla Corte di Cassazione nel procedimento incidentale, facesse stato in quello principale, come il Pretore ipotizza, e come effettivamente si verifica - ad esempio nel campo dei conflitti di giurisdizione e di competenza ex art. 54, quarto comma, del codice di procedura penale, esso avrebbe autorità di cosa giudicata e perciò resisterebbe, nei limiti del processo de quo, anche all'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale della norma denunziata.

3. - Quanto, poi, alla questione principale, deve rilevarsi che occorre chiarire il senso ed i limiti della funzione assegnata a questa Corte, in relazione al controllo incidentale di legittimità costituzionale delle leggi, e degli atti aventi forza di legge. Controllo che riguarda appunto la compatibilità delle leggi denunziate con i principi della Costituzione, e che non può,

quindi, sostanziarsi in una revisione, in grado ulteriore, delle interpretazioni offerte dalla Corte di Cassazione. Proprio in virtù del principio di esclusiva soggezione del giudice alla legge (art. 101, secondo comma, della Costituzione), invocato nell'ordinanza, a tutti gli Organi giurisdizionali spetta, in piena indipendenza ed autonomia, una indeclinabile funzione interpretativa.

Solo allorquando il giudice ritenga - come si è rilevato - che nella giurisprudenza si sia consolidata una reiterata, prevalente e costante lettura della disposizione, è consentito richiedere l'intervento di questa Corte affinché controlli la compatibilità dell'indirizzo consolidato con i principi costituzionali.

Nulla di tutto questo si verifica, però, nella specie, nella quale, anzi, è evidente che lo stesso giudice, lungi dal ritenersi vincolato da una giurisprudenza che egli non considera per nulla consolidata, prende decisa posizione nei confronti della interpretazione offerta dalla Corte di Cassazione diffusamente criticandola.

In tali condizioni, non si spiega perché il rimettente non abbia tratto dalle sue censure le opportune conclusioni per l'ulteriore procedere, preferendo sollevare una questione di legittimità costituzionale che assume pregnante valore di reclamo avverso la decisione della Corte di Cassazione.

Ma quand'anche, superando l'impasse, si volesse interpretare tutto questo come una sostanziale denunzia delle norme in discussione per carenza di ragionevolezza, in quanto non avrebbero previsto il reato di lottizzazione abusiva anche per i casi in cui venga comunque mutata la destinazione d'uso degli immobili costruiti rispetto alla concessione del Sindaco, la questione sarebbe parimenti inammissibile.

Intanto perché, nonostante la diffusissima motivazione, non è stato opposto un solo argomento nei confronti del punto decisivo e convincente della motivazione della Corte di Cassazione a Sezioni Unite penali: quello dove si fa notare che, se qualsiasi mutamento nella destinazione d'uso dovesse tradursi nella fattispecie di lottizzazione abusiva, come il Pretore pretende, non si spiegherebbe perché mai il legislatore avrebbe, invece, espressamente limitato siffatta conseguenza alla sola ipotesi di mutamento di destinazione d'uso nei riguardi degl'immobili vincolati. In ordine a tale decisivo argomento, il Pretore si limita a dichiarare di non avere capito il riferimento, e perciò sul punto la motivazione dell'ordinanza sarebbe soltanto apparente.

Ma sopratutto perché, comunque, il giudice rimettente verrebbe così a proporre a questa Corte un intervento additivo in materia penale, in guisa da estendere la punibilità del cittadino oltre i casi e i limiti previsti dalla norma impugnata. Intervento sicuramente inammissibile, come già ribadito anche dalla sentenza n. 148 del 1983.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18, primo comma, e 20, lettera c), della legge 28 febbraio 1985, n.47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) e dell'art. 343-bis del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3, 25, 101 e 102 della Costituzione, sollevate dal Pretore di Milano con ordinanza 7 dicembre 1988.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 luglio 1989.

Il cancelliere: DI PAOLA

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

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