CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **147/1997** (ECLI:IT:COST:1997:147)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Camera di Consiglio del **12/02/1997**; Decisione del **19/05/1997**
Deposito del **23/05/1997**; Pubblicazione in G. U. **28/05/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23257**
Atti decisi:

N. 147

ORDINANZA 19-23 MAGGIO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e ss. del d.-l. 7 gennaio 1995, n. 3; del d.-l. 9 marzo 1995, n. 66 nell'intero testo e relativamente all'art. 12, commi 3 e 5; degli artt. 12, commi 4, 5 e 6, e 14 del d.-l. 7 settembre 1995, n. 373; dell'art. 12, anche in combinato disposto con l'art. 2, del d.-l. 8 novembre 1995, n. 463; del d.-l. 8 gennaio 1996, n. 8 nell'intero testo e relativamente agli artt. 3, commi 4 e 5, 12, anche in combinato disposto con l'art. 2, e 14; del d.-l. 3 maggio 1996, n. 246 nell'intero testo e relativamente agli artt. 3, comma 3, e 12, comma 4; decreti-legge tutti recanti "Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti"; ed inoltre dell'art. 15, comma 2, lettera c) o

lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), promossi con ordinanze emesse il 10 aprile 1995 dal pretore di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio, il 30 marzo, il 15 e 21 febbraio 1995 dal pretore di Ferrara, il 13 aprile 1995 dal pretore di Udine, sezione distaccata di Palmanova, il 26 settembre 1995 dal pretore di Udine, sezione distaccata di Cividale del Friuli, il 21 novembre 1995 (n. 4 ordinanze) e il 16 gennaio 1996 dal pretore di Perugia, sezione distaccata di Assisi, il 2 febbraio 1996 dal pretore di Udine, sezione distaccata di Palmanova, il 25 ottobre 1995 dal pretore di Udine, sezione distaccata di Cervignano del Friuli, il 18 gennaio 1996 dal pretore di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio, il 9 febbraio 1996 dal pretore di Udine, il 31 maggio 1996 dal pretore di Macerata, il 9 febbraio 1996 (n. 2 ordinanze) dal pretore di Udine, l'11 giugno 1996 dal pretore di Udine, sezione distaccata di Cividale del Friuli, l'8 febbraio 1996 (n. 2 ordinanze) dal pretore di Ferrara, il 17 maggio 1996 (n. 2 ordinanze) dal pretore di Macerata e il 23 gennaio 1996 dal pretore di Ferrara, rispettivamente iscritte ai nn. 383, 636, 651, 652, 740, 909 del registro ordinanze 1995 ed ai nn. 258, 259, 260, 261, 276, 474, 496, 575, 625, 887, 901, 902, 946, 1135, 1189, 1247, 1248, 1279 del registro ordinanze 1996 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 26, 42, 43 e 46, prima serie speciale, dell'anno 1995 e nn. 1, 13, 14, 22, 23, 26, 28, 38, 39, 40, 43, 44, 46 e 47, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 1997 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Ritenuto che, nel corso di altrettanti procedimenti penali promossi nei confronti di diversi imputati per violazioni delle norme sullo smaltimento dei rifiuti (d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915), il pretore di Ferrara (con ordinanze emesse il 30 marzo 1995, il 15 febbraio 1995, il 21 febbraio 1995, due l'8 febbraio 1996, il 23 gennaio 1996 ed iscritte al registro ordinanze nn. 636, 651 e 652 del 1995 e nn. 1135, 1189 e 1279 del 1996); il pretore di Ferrara, sezione distaccata di Comacchio (con due ordinanze emesse il 10 aprile 1995 ed il 18 gennaio 1996 ed iscritte al reg. ord. n. 383 del 1995 e n. 575 del 1996); il pretore di Udine (con tre ordinanze emesse il 9 febbraio 1996 ed iscritte al reg. ord. nn. 625, 901 e 902 del 1996); il pretore di Udine, sezione distaccata di Palmanova (con due ordinanze emesse il 13 aprile 1995 ed il 2 febbraio 1996 ed iscritte al reg. ord. n. 740 del 1995 e n. 474 del 1996); il pretore di Udine, sezione distaccata di Cividale del Friuli (con ordinanze emesse il 26 febbraio 1995 e l'11 giugno 1996 ed iscritte al reg. ord. n. 909 del 1995 e n. 946 del 1996); il pretore di Udine, sezione distaccata di Cervignano del Friuli (con ordinanza emessa il 25 ottobre 1995 ed iscritta al reg. ord. n. 496 del 1996); il pretore di Perugia, sezione distaccata di Assisi (con ordinanze emesse quattro il 21 novembre 1995 ed una il 16 gennaio 1996 ed iscritte al reg. ord. nn. 258, 259, 260, 261 e 276 del 1996); il pretore di Macerata (con ordinanze emesse una il 31 maggio 1996 e due il 17 maggio 1996 ed iscritte al reg. ord. nn. 887, 1247 e 1248 del 1996), hanno sollevato, in riferimento a diversi parametri costituzionali, questioni di legittimità costituzionale dell'intero testo o di singole disposizioni dei decreti-legge 7 gennaio 1995, n. 3, 9 marzo 1995, n. 66, 7 settembre 1995, n. 373, 8 novembre 1995, n. 463, 8 gennaio 1996, n. 8, 3 maggio 1996, n. 246, tutti recanti "Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti" (decreti-legge decaduti, dopo la proposizione degli incidenti di costituzionalità, per mancata conversione ed i cui effetti sono stati successivamente sanati dalla legge 11 novembre 1996, n. 575), ed inoltre dell'art. 15, comma 2, lettera c) o lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri);

che alcune ordinanze di rimessione (reg. ord. nn. 383, 636, 651 e 652 del 1995 e nn. 575, 887, 1135, 1189, 1247, 1248 e 1279 del 1996) dubitano della legittimità costituzionale dell'intero testo dei decreti-legge n. 3 del 1995, n. 66 del 1995, n. 8 del 1996 e n. 246 del 1996, denunciando la violazione: a) dell'art. 77 Cost., sia perché mancherebbero i requisiti

costituzionali di necessità ed urgenza, sia perché la continua reiterazione dei decreti-legge sottrarrebbe al Parlamento la sua esclusiva competenza; b) dell'art. 25 (o dell'art. 25, secondo comma) Cost., perché sarebbe violato il principio della riserva di legge in materia penale; c) dell'art. 3 Cost., giacché la protratta reiterazione dei decreti-legge potrebbe produrre effetti definitivi attraverso il giudicato e determinare una disparità di trattamento tra fattispecie identiche diversamente giudicate sotto la vigenza di un diverso decreto-legge;

che il pretore di Udine, sezione distaccata di Palmanova, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: a) della norma (art. 12, comma 3, del decreto-legge n. 66 del 1995) che esclude la punibilità di chi, fino al 7 gennaio 1995 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 3 del 1995), ha commesso un fatto previsto come reato dal d.P.R. n. 915 del 1982, nell'esercizio di attività qualificate come operazioni di smaltimento di residui secondo quanto disposto dal decreto del Ministro dell'ambiente in data 26 gennaio 1990 ovvero da norme regionali; b) della norma (art. 12, comma 5, del decreto-legge n. 66 del 1995) che esclude l'applicabilità dello stesso d.P.R. n. 915 del 1982, là dove disciplina, anche agli effetti sanzionatori, le attività che il d.-l. regolamenta e qualifica come attinenti al riutilizzo dei residui;

che i dubbi di legittimità sono prospettati in riferimento: a) all'art. 77 Cost., mancando i requisiti di necessità ed urgenza previsti per l'adozione di decreti-legge; b) all'art. 25 Cost., sia perché la reiterazione di decreti-legge violerebbe il principio di riserva di legge in materia penale, sia perché attraverso norme regionali sarebbe consentito di escludere la punibilità di condotte altrimenti sanzionate; c) all'art. 3 Cost., per disparità di trattamento, da un lato, nella valutazione di una medesima condotta in una Regione rispetto al restante territorio nazionale, e, dall'altro, tra le imprese che si sono adeguate alla precedente disciplina del trattamento dei rifiuti, sopportando i relativi costi, e chi non vi ha provveduto, con ripercussioni sulla concorrenza e possibile contrasto anche con l'art. 41 Cost; d) agli artt. 10 e 11 Cost., per mancato rispetto della direttiva 91/156 del Consiglio della comunità economica europea;

che le stesse norme, contenute nei successivi decreti-legge (art. 12, commi 4 e 6, del decreto-legge n. 373 del 1995; art. 12, comma 4, del decreto-legge n. 463 del 1995, anche in combinato disposto con l'art. 2; art. 12, comma 4, del decreto-legge n. 8 del 1996, anche in combinato disposto con l'art. 2; art. 12, comma 4, del decreto-legge n. 246 del 1996), sono oggetto di questioni di legittimità costituzionale sollevate dai Pretori di Udine, sezione distaccata di Cervignano del Friuli, di Perugia, sezione distaccata di Assisi, di Udine, sezione distaccata di Palmanova, e di Macerata;

che anche queste ordinanze denunciano, con motivazioni analoghe a quelle sopra esposte, il contrasto di tali disposizioni con gli artt. 3, 10, 11, 25, 41 e 77 della Costituzione. In alcune ordinanze di rimessione, inoltre, viene prospettato il contrasto con l'art. 24 Cost., giacché l'art. 12, comma 4, avrebbe previsto come causa di non punibilità un comportamento inesigibile, il rispetto delle condizioni fissate nel decreto del Ministro dell'ambiente del 26 gennaio 1990, che, esorbitando dai poteri ministeriali, è stato annullato dalla Corte costituzionale perché privo di copertura legale (sentenza n. 512 del 1990). Alcune ordinanze denunciano, infine, la violazione degli artt. 9 (o 9, secondo comma) e 32 della Costituzione, giacché sottrarre alle sanzioni penali attività relative a sostanze classificabili come residui violerebbe il diritto alla salubrità dell'ambiente;

che i pretori di Udine, sezioni distaccate di Palmanova e di Cividale del Friuli, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 8 del 1996 e dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 246 del 1996, i quali escludono dal campo di applicazione dei rispettivi decreti-legge i materiali considerati merci, in quanto inclusi negli appositi elenchi approvati dal Ministro dell'ambiente, successivamente integrati da nuovi materiali quotati in borse merci o listini ufficiali delle camere di commercio;

che le questioni di legittimità costituzionale sono sollevate denunciando la violazione: a) del principio di riserva di legge in materia penale (art. 25 Cost.), in quanto l'esistenza del reato dipenderebbe dall'inserimento o meno delle materie trattate in listini adottati dall'autorità amministrativa, dai cui provvedimenti dipenderebbe l'applicabilità della normativa sui rifiuti e la punibilità o meno di determinate condotte; b) degli artt. 9 (o 9, secondo comma), 32, 10, 25 e 77 della Costituzione, con argomentazioni analoghe a quelle sopra esposte;

che i pretori di Udine e di Udine, sezione distaccata di Cividale del Friuli, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale della norma che esclude la punibilità di chi, sino al 7 gennaio 1995, abbia effettuato lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi nel rispetto delle prescrizioni tecniche di sicurezza (artt. 12, comma 5, e 14 del decreto-legge n. 373 del 1995; artt. 12, comma 5, e 14 del decreto-legge n. 8 del 1996), denunciandone il contrasto sempre con gli artt. 9, secondo comma, 10, 25, 32 e 77 della Costituzione;

che il pretore di Perugia, sezione distaccata di Assisi, ha sollevato ulteriori questioni di legittimità costituzionale denunciando anche, in riferimento agli artt. 3 e 77 della Costituzione, l'art. 15, comma 2, lettera c) o lettera d), della legge n. 400 del 1988, nella parte in cui non indica, tra i casi nei quali il Governo non può rinnovare le disposizioni di decreti-legge, la mancata conversione in legge nel termine previsto dall'art. 77 Cost;

che in dodici dei ventiquattro giudizi promossi con le ordinanze sopra indicate (reg. ord. nn. 383, 636, 740 e 909 del 1995; nn. 258, 259, 260, 261, 276, 474, 496 e n. 575 del 1996) è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità e la non fondatezza (o la manifesta infondatezza) delle questioni;

Considerato che le questioni di legittimità costituzionale concernono: a) la disciplina delle materie prime secondarie, dei materiali quotati con precise specifiche merceologiche in borse merci o in listini e mercuriali ufficiali istituiti presso le camere di commercio, nonché della causa di non punibilità (con conseguente sottrazione alla disciplina sanzionatoria penale dettata dal d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915) sia per le attività qualificate come attinenti al riutilizzo dei residui, sia per le operazioni relative allo stoccaggio provvisorio, a determinate condizioni, dei rifiuti tossici e nocivi (disciplina dettata dai decreti-legge 7 gennaio 1995, n. 3, 9 marzo 1995, n. 66, 7 settembre 1995, n. 373, 8 novembre 1995, n. 463, 8 gennaio 1996, n. 8 e 3 maggio 1996, n. 246); b) la legittimità della reiterazione di decreti-legge non convertiti nei termini, per la disciplina della stessa materia (art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400);

che vengono prospettate questioni identiche o connesse, prevalentemente concernenti le stesse disposizioni o norme di analogo contenuto, sicché i giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia;

che, successivamente alla proposizione delle questioni di legittimità costituzionale, la materia della gestione dei rifiuti è stata disciplinata dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, emanato, tra l'altro, per dare attuazione alle direttive della comunità economica europea 91/156 e 91/689;

che la disciplina della materia risulta per più aspetti mutata rispetto a quella considerata nelle diverse ordinanze di rinvio, essendo stato in particolare previsto un nuovo sistema di illeciti e di sanzioni (artt. 50 ss.) ed essendo stato abrogato il d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 (art. 56);

che, indipendentemente da ogni valutazione in ordine ai profili attinenti alla decretazione d'urgenza, è opportuno che gli atti siano restituiti ai giudici rimettenti perché essi possano valutare se, essendo mutato, a seguito del decreto legislativo n. 22 del 1997, il quadro normativo complessivo, le questioni sollevate siano tuttora rilevanti nei giudizi principali.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, ordina la restituzione degli atti ai giudici rimettenti indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mirabelli

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 maggio 1997.

Il direttore della cancelleria: 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.