CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **267/1999** (ECLI:IT:COST:1999:267)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **ONIDA**
Camera di Consiglio del **25/05/1999**; Decisione del **11/06/1999**
Deposito del **23/06/1999**; Pubblicazione in G. U. **30/06/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24753 24756**
Atti decisi:

N. 267

ORDINANZA 11-23 GIUGNO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, 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. 52 e 56, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), come modificato dal decreto legislativo 8 novembre 1997, n. 389 (Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 in materia di rifiuti, di rifiuti pericolosi, di imballaggi e di rifiuti di imballaggio), promossi con ordinanze emesse il 21 settembre 1998 dal pretore di Roma, il 16 luglio 1997 dal pretore di Pescara, sezione distaccata di San Valentino in A.C., il 23 settembre 1998 dal pretore di Roma ed il 17 dicembre 1998 dalla Corte d'Appello di Roma, rispettivamente iscritte al n. 911 del registro ordinanze 1998 ed ai nn. 53, 159 e 198 del registro ordinanze 1999 e

pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 3, 6, 12 e 14, prima serie speciale, dell'anno 1999.

Visto l'atto di costituzione di Vaciago Cesare nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 25 maggio 1999 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 21 settembre 1998, pervenuta a questa Corte il 21 dicembre 1998 (r.o. n. 911 del 1998), il pretore di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76, nonché all'art. 77 (menzionato solo in motivazione), della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera d), della legge 22 febbraio 1994, n. 146 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee, legge comunitaria 1993), dell'art. 52 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), come modificato dal d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389, che punisce con sanzioni amministrative le condotte di omessa comunicazione alle autorità competenti della qualità e quantità di rifiuti prodotti, nonché di omessa o irregolare tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti, condotte precedentemente configurate come reati contravvenzionali dagli artt. 3, commi 3 e 5, e 9-octies del decreto legge n. 397 del 1988;

che tale sopravvenuta depenalizzazione appare al remittente in contrasto con i principi e i criteri direttivi dettati dall'art. 2, comma 1, lettera d della legge n. 146 del 1994, sulla cui base è stato emanato il d.lgs. n. 22 del 1997, e dunque in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, in quanto la norma di delega, prevedendo che fosse fatta "salva l'applicazione delle norme penali vigenti", e stabilendo che solo "ove sia necessario", cioè in situazione di vuoto normativo, fossero previste nuove sanzioni amministrative e penali, avrebbe vietato di degradare ad illeciti amministrativi comportamenti già penalmente sanzionati, e in quanto l'interesse alla tutela dell'ambiente, a presidio del quale sono dettate le norme in questione, rientrerebbe nell'ambito degli interessi generali dell'ordinamento interno "del tipo di quelli tutelati dagli artt. 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689", per i quali la citata norma di delega prevede l'impiego di sanzioni penali, essendo l'ottemperanza agli obblighi in questione fondamentale presupposto per il controllo e la corretta gestione dei rifiuti;

che, con ordinanza emessa il 23 settembre 1998, pervenuta a questa Corte il 2 marzo 1999 (r.o. n. 159 del 1999), il pretore di Roma, a seguito della restituzione degli atti disposta da questa Corte con l'ordinanza n. 108 del 1998, ha riproposto la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, del predetto art. 52 del d.lgs. n. 22 del 1997, come modificato dal d.lgs. n. 389 del 1997, già sollevata con l'ordinanza r.o. n. 506 del 1997, ritenendo che lo jus superveniens non abbia inciso sull'assetto normativo denunciato: questione argomentata in modo analogo a quella sollevata dallo stesso pretore con l'ordinanza r.o. n. 911 del 1998, sopra riferita;

che, con ordinanza emessa il 16 luglio 1997, pervenuta a questa Corte il 21 gennaio 1999 (r.o. n. 53 del 1999), il pretore di Pescara, sezione distaccata di S. Valentino in A.C., ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 76, 3, 9, secondo comma, e 32 della Costituzione, del medesimo art. 52 del d.lgs. n. 22 del 1997, come modificato dal d.lgs. n. 389 del 1997;

che la norma denunciata appare al remittente in contrasto con i principi e i criteri direttivi dettati per l'esercizio della delega dall'art. 2, comma 1, lettera d della legge 22 febbraio 1994, n. 146, sulla cui base è stato emanato il decreto legislativo n. 22 del 1997, e dunque in contrasto con l'art. 76 della Costituzione;

che infatti, in primo luogo, secondo il giudice a quo la legge di delega, prevedendo che

fosse fatta "salva l'applicazione delle norme penali vigenti", avrebbe imposto al Governo di rispettare il sistema sanzionatorio penale già esistente, e solo subordinatamente ("ove necessario") di prevedere nuove sanzioni penali o amministrative per fattispecie precedentemente non sanzionate;

che comunque, sempre ad avviso del remittente, la previsione, nella legge di delega, di sanzioni penali o amministrative identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti "per violazioni che siano omogenee e di pari offensività" (art. 2, comma 1, lettera d ultimo periodo, della legge n. 146 del 1994), la prescrizione del "mantenimento dei livelli di protezione ambientale previsti dalla normativa nazionale ove più rigorosi di quelli derivanti dalla normativa comunitaria" (art. 36, comma 1, lettera b della stessa legge), e l'indicazione secondo cui andavano previste sanzioni penali nei casi in cui le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi generali dell'ordinamento interno del tipo di quelli tutelati dagli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fra i quali dovrebbero annoverarsi gli interessi alla tutela ambientale protetti dalla disciplina dei rifiuti, avrebbero precluso la depenalizzazione delle fattispecie considerate, ed impedito alterazioni del quadro sanzionatorio per fattispecie riconducibili alla medesima ratio di altre relative a materie "vicine", non interessate dalla delega, come in particolare quella dell'inquinamento idrico, direttamente collegata alla materia dei rifiuti;

che, secondo il giudice a quo non si potrebbe giustificare la scelta del legislatore delegato in base al carattere formale degli inadempimenti sanzionati, poiché la tutela dell'interesse protetto si baserebbe sulle verifiche e sui controlli preventivi e successivi circa le modalità di gestione dei rifiuti; e del resto lo stesso legislatore delegato avrebbe mostrato di non attribuire in via generale una rilevanza solo formale alle violazioni in questione, sia prevedendo sanzioni amministrative attenuate per casi di incompletezza o inesattezze meramente formali dei registri di carico e scarico, sia tenendo conto, nella disciplina degli obblighi di comunicazione e di tenuta dei registri, delle dimensioni dell'attività, con esoneri e semplificazioni per i casi di minore rilevanza;

che inoltre, secondo il remittente, l'obbligo di comunicazione costituirebbe la necessaria premessa per l'accertamento delle fattispecie ancora penalmente sanzionate, anche tenendo conto della finalità fondamentale dello stesso decreto legislativo di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci; che pertanto la depenalizzazione delle violazioni in esame sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza; darebbe luogo a irragionevole disparità di trattamento sanzionatorio rispetto al caso di violazione, penalmente sanzionata, degli obblighi di iscrizione e di comunicazione previsti, per talune attività, dagli articoli 30, 31, 32 e 33 dello stesso d.lgs. n. 22 del 1997; e contrasterebbe, nei suoi riflessi concreti, con l'effettiva tutela dei diritti fondamentali alla salute e all'ambiente;

che, con ordinanza emessa il 17 dicembre 1998, pervenuta a questa Corte il 18 marzo 1999 (r.o. n. 198 del 1999), la Corte d'appello di Roma ha a sua volta sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 76, 77, 10 e 11 della Costituzione, in relazione alla legge di delega n. 146 del 1994 e alle direttive comunitarie nn. 91/156 e 91/689/CEE, degli articoli 52, comma 2, e 56, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 22 del 1997, come modificato dal d.lgs. n. 389 del 1997, "nella parte in cui abrogano le sanzioni penali e le sostituiscono con sanzioni pecuniarie amministrative per la violazione dell'obbligo di tenere e compilare i registri di carico e scarico circa la produzione di oli minerali esausti di cui all'art. 8, punto 1, del d.lgs. n. 95 del 1992, in quantità superiore a 300 litri annui, presso esercizi di rimessaggio";

che, secondo l'autorità remittente, le norme denunciate in primo luogo contrasterebbero con i criteri della legge di delega secondo cui avrebbero dovuto essere previste sanzioni solo penali nei casi di violazioni, come quelle in esame, di norme intese a tutelare l'ambiente, e comunque nei casi di infrazioni che lo stesso legislatore delegato avrebbe mostrato di ritenere

più gravi, tanto da prevedere sanzioni amministrative più lievi nell'ipotesi di violazioni solo formali e da esentare dagli obblighi relativi i piccoli imprenditori artigiani;

che la depenalizzazione, la quale condurrebbe ad un depotenziamento della possibilità di effettuare i controlli nel settore dei rifiuti, contraddirebbe alla finalità, affermata dallo stesso decreto legislativo n. 22 del 1997, di assicurare una elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci;

che, in secondo luogo, secondo la Corte remittente, le norme impugnate contrasterebbero con i criteri della delega là dove imponevano di far salva l'applicazione delle norme penali vigenti, e comunque di prevedere sanzioni identiche a quelle già eventualmente previste dalle leggi vigenti per violazioni omogenee e di pari offensività, tenendo conto che in materia di inquinamento idrico sono state mantenute sanzioni penali per le violazioni, anche formali, commesse nell'esercizio di attività produttive, ritenute evidentemente più pericolose per l'ambiente; a sua volta la prescrizione della legge di delega intesa a garantire il mantenimento dei livelli di protezione ambientale previsti dalla normativa nazionale (art. 36, comma 1, lettera b della legge n. 146 del 1994) dovrebbe far considerare con la massima cautela ogni ammorbidimento del sistema sanzionatorio fino ad oggi in vigore in questa materia, caratterizzato dalla assoluta prevalenza di sanzioni penali;

che, inoltre, ad avviso del giudice a quo, l'aver previsto sanzioni solo amministrative per la violazione dell'obbligo comunitario del registro di carico e scarico dei rifiuti, anche se pericolosi, potrebbe far ritenere che si sia venuti meno agli obblighi discendenti dall'appartenenza dell'Italia alla Unione europea, e precisamente all'obbligo di prevedere, a presidio della normativa comunitaria, sanzioni effettive, proporzionali e aventi capacità dissuasiva: onde la questione è sollevata anche in riferimento agli artt. 10 e 11 della Costituzione;

che nel giudizio promosso con l'ordinanza r.o. n. 159 del 1999 del pretore di Roma si è costituito uno degli imputati nel processo a quo, sostenendo che la questione sarebbe inammissibile, e comunque infondata;

che in tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, concludendo per la inammissibilità e comunque l'infondatezza delle questioni.

Considerato che le questioni proposte hanno oggetti identici o strettamente connessi, onde i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con unica pronunzia;

che questa Corte, con sentenza n. 456 del 1998, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52 del decreto legislativo n. 22 del 1997, come modificato dal decreto legislativo n. 389 del 1997, sotto il profilo, oggi nuovamente sollevato, della asserita violazione dell'art. 76 della Costituzione per inosservanza dei criteri della delega;

che la medesima questione, sotto lo stesso profilo, è stata dichiarata manifestamente infondata con ordinanza n. 193 del 1999;

che le odierne ordinanze, sotto l'indicato profilo, non recano argomenti nuovi o comunque tali da indurre la Corte a rivedere il proprio orientamento;

che, in particolare, una diversa conclusione non è giustificata dal richiamo al criterio della identità delle sanzioni per altre violazioni già punite a titolo di reato dalla legislazione previgente e aventi caratteristiche di omogeneità e di pari offensività, trattandosi nella specie di infrazioni specificamente riferite alla disciplina dei rifiuti, rispetto alle quali non è dato rinvenire nella legislazione vigente, rispetto ad altre violazioni, termini di raffronto così stringenti da far ritenere imposta una identità di sanzioni;

che, parimenti, non vale in contrario invocare il criterio del mantenimento dei livelli di protezione ambientale previsti dalla normativa nazionale, ove più rigorosi di quelli derivanti dalla normativa comunitaria, non potendosi meccanicamente ricavare dal tipo di sanzione l'esistenza di un diverso livello di protezione dell'ambiente, anche tenuto conto che la scelta delle sanzioni è legata essenzialmente ad una valutazione, ampiamente discrezionale, di efficacia e di proporzionalità della medesima;

che, per quanto attiene agli altri profili delle questioni, anzitutto non può dirsi che la scelta del legislatore delegato si presenti come irragionevole, rispetto all'ambito di discrezionalità ad esso consentito, né tale da realizzare una irragionevole disparità di trattamento rispetto all'ipotesi - assunta dal pretore di Pescara come tertium comparationis - dell'attività di gestione di rifiuti non autorizzata, punita con sanzione penale dall'art. 521, comma 1, del decreto legislativo, trattandosi manifestamente di condotte fra loro disomogenee e aventi diversi caratteri di pericolosità;

che nemmeno può lamentarsi una lesione dei principi costituzionali in tema di tutela dell'ambiente e della salute (artt. 9 e 32 della Costituzione), non potendosi invocare la protezione costituzionale di determinati interessi, in assenza di obblighi di penalizzazione ricavabili dalla Costituzione, come fondamento per l'estensione della sanzione penale a condotte che il legislatore, unico abilitato a individuare i reati e le pene, non abbia ritenuto di sottoporre a tale sanzione (cfr. sentenza n. 447 del 1998);

che, infine, non può sostenersi la violazione dell'art. 11 della Costituzione (l'art. 10, a sua volta, essendo estraneo alla materia dei rapporti fra diritto interno e diritto comunitario) per un presunto contrasto della norma interna con obblighi comunitari, poiché le direttive comunitarie attuate con il d.lgs. n. 22 del 1997 non contengono alcuna disposizione che vincoli gli Stati membri ad adottare sanzioni penali per le violazioni alle norme attuative delle medesime (cfr. sentenza n. 317 del 1996), né nella specie può affermarsi una evidente inadeguatezza delle sanzioni comminate a rendere effettiva l'osservanza degli obblighi derivanti dalle norme comunitarie;

che le considerazioni svolte per giudicare infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52 del d.lgs. n. 22 del 1997 valgono egualmente a proposito dell'art. 56, comma 1, lettera c) del medesimo decreto legislativo pure denunciato dalla Corte d'appello di Roma, che ha disposto fra l'altro l'abrogazione della norma previgente recante la sanzione penale per la condotta corrispondente a quella oggi punita con la sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 52;

che, pertanto, le questioni appaiono manifestamente infondate sotto ogni profilo.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

a) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), come

modificato dal decreto legislativo 8 novembre 1997, n. 389 (Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in materia di rifiuti, di rifiuti pericolosi, di imballaggi e di rifiuti di imballaggio), sollevate, in riferimento agli articoli 76, 77, 3, 9, secondo comma, e 32 della Costituzione, dal pretore di Roma e dal pretore di Pescara, sezione distaccata di S.Valentino in A.C., con le ordinanze in epigrafe;

b) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 52, comma 2, e 56, comma 1, lettera c) del predetto decreto legislativo n. 22 del 1997, come modificato dal decreto legislativo n. 389 del 1997, sollevata, in riferimento agli articoli 76, 77, 10 e 11 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Roma con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 giugno 1999.

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.