

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 158° - Numero 41

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

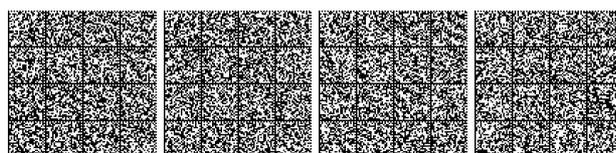
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 11 ottobre 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE

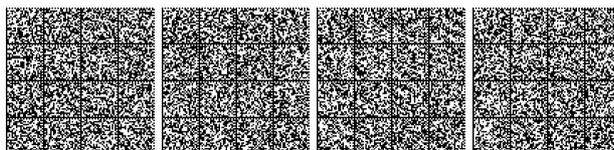




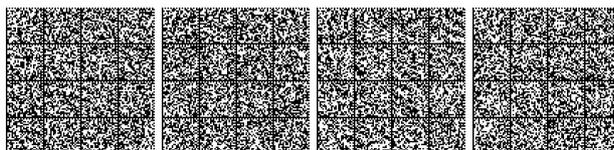
S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **63.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 settembre 2017 (della Regione autonoma Valle d'Aosta)
- Ambiente - Disposizioni concernenti la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati - Competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA - Forme e modalità di adozione del provvedimento di VIA in sede regionale - Provvedimento autorizzatorio unico regionale - Modifiche agli Allegati alla Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Disposizioni transitorie e finali.**
- In via subordinata: richiesta alla Corte costituzionale di sollevare innanzi a sé questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114.**
- Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), artt. 5; 16, comma 2; 22, commi 1, 2, 3 e 4; 23, comma 4; e 24. Pag. 1
- N. **64.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 settembre 2017 (della Regione Lombardia)
- Ambiente - Disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati - Esclusione dall'applicazione della disciplina della VIA, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, dei progetti aventi come unico obiettivo la risposta ad emergenze di protezione civile - Competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA - Provvedimento autorizzatorio unico regionale - Oneri istruttori - Modifiche agli Allegati alla Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Abrogazioni e modifiche - Clausola di invarianza finanziaria.**
- Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), artt. 3, comma 1, lett. g); 5; 16, comma 2; 21; 22, commi da 1 a 4; 26, comma 1, lett. a); e 27. Pag. 11
- N. **136.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 13 luglio 2017
- Professioni - Esercizio della professione di trasportatore su strada di cose per conto di terzi - Requisiti per l'iscrizione all'albo - Onorabilità - Previsione che non sussiste, o cessa di sussistere, il requisito dell'onorabilità in capo alla persona che abbia subito, in qualità di datore di lavoro, condanna penale definitiva per fatti che costituiscono violazione degli obblighi in materia previdenziale ed assistenziale.**
- Decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395 (Attuazione della direttiva 98/76/CE del 1° ottobre 1998 del Consiglio dell'Unione europea, modificativa della direttiva 96/26/CE del 29 aprile 1996 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali), artt. 4 e 5, commi 2, lett. g), e 8. Pag. 21



- N. 137. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 19 luglio 2017
Enti pubblici - Croce rossa italiana - Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce rossa (C.R.I.) - Trasferimento di funzioni alla costituenda Associazione della Croce rossa italiana - Riordino fino alla liquidazione - Tempi e modalità - Patrimonio - Corpi militari ausiliari delle Forze armate - Inquadramento del personale - Norme transitorie e finali.
 – Decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178 (“Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.), a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183”), artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8. Pag. 26
- N. 138. Ordinanza del Tribunale di Sondrio del 6 aprile 2017
Legge - Abrogazione - Previsione che include l'articolo 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991, tra le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore.
 – Decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), [art. 1, comma 1,] Allegato 1, voce n. 1266..... Pag. 34
- N. 139. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 9 gennaio 2017
Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Siciliana - Canone di produzione annuo - Determinazione commisurata alla superficie dell'area coltivabile e ai volumi autorizzati della cava - Applicazione delle modalità di calcolo anche ai canoni relativi all'anno 2014.
 – Legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), art. 83, nella parte in cui modifica i commi 1 e 8 dell'articolo 12 della legge regionale siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale). Pag. 42



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 63

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 settembre 2017
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)

Ambiente - Disposizioni concernenti la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati - Competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA - Forme e modalità di adozione del provvedimento di VIA in sede regionale - Provvedimento autorizzatorio unico regionale - Modifiche agli Allegati alla Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Disposizioni transitorie e finali.

In via subordinata: richiesta alla Corte costituzionale di sollevare innanzi a sé questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114.

– Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), artt. 5; 16, comma 2; 22, commi 1, 2, 3 e 4; 23, comma 4; e 24.

Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, P.zza Deffeyes, n. 1, c.f. 80002270074, in persona del presidente *pro tempore*, Pierluigi Marquis, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della deliberazione della giunta regionale n. 1171 del 28 agosto 2017, dal prof. avv. Francesco Saverio Marini (c.f. MRNFNC 73D28H501U; PEC francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; fax 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via di Villa Sacchetti, 9, ha eletto domicilio; ricorrente;

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12, resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, recante «Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 6 luglio 2017, limitatamente agli articoli 5, 16, comma 2, 22, commi da 1 a 4, 23, comma 4, e 24.

FATTO

Con la direttiva 2014/52/UE del 16 aprile 2014 il legislatore europeo ha novellato la precedente direttiva 2011/92/UE, che disciplina la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Per provvedere alla necessaria attuazione, le Camere, con gli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015, hanno conferito un'apposita delega legislativa al Governo, stabilendo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale;

b) rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale, allineando tale procedura ai principi della regolamentazione intelligente (*smart regulation*) e della coerenza e delle sinergie con altre normative e politiche europee e nazionali;

c) revisione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio da adottare ai sensi della direttiva 2014/52/UE, al fine di definire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive e di consentire una maggiore efficacia nella prevenzione delle violazioni;



d) destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per finalità connesse al potenziamento delle attività di vigilanza, prevenzione e monitoraggio ambientale, alla verifica del rispetto delle condizioni previste nel procedimento di valutazione ambientale, nonché alla protezione sanitaria della popolazione in caso di incidenti o calamità naturali, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Nell'esercizio di tale delega, il Governo ha adottato il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, recante «Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 6 luglio 2017.

L'atto normativo in parola — in modo particolare agli articoli 5, 16, comma 2, 22, commi 1-4, 23, comma 4, e 24 — realizza un profondo e pervasivo riassetto del riparto delle competenze fra Stato e regioni in materia di VIA, che la Valle d'Aosta ritiene illegittimo e lesivo delle proprie competenze costituzionali alla luce dei seguenti motivi di

DIRITTO

I. Sull'art. 5. Violazione degli articoli 2, comma 1, lettera a), d), f) ed m), 3 e 4 dello Statuto valdostano. Violazione degli articoli 3, 5, 76, 117, commi 1 e 3, 120 Cost. anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Violazione degli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015.

1. L'art. 5 del decreto legislativo n. 104 del 2017 aggiunge al decreto legislativo n. 152 del 2006 un nuovo art. 7-bis, rubricato «Competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA».

Per quanto qui interessa, il nuovo articolo contiene una serie di previsioni che indubbiamente interferiscono in modo assai penetrante con ambiti di competenza regionale.

a) Ridisegna (ai commi 2 e 3) la distribuzione delle competenze fra Stato e regioni in relazione ai progetti da sottoporsi a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA, assegnando allo Stato i progetti di cui agli Allegati II e II-bis alla parte seconda del decreto; alle regioni i progetti di cui agli Allegati III e IV alla parte seconda del decreto.

b) Stabilisce (al comma 4) che in sede statale l'autorità competente è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che esercita le proprie competenze in collaborazione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per le attività istruttorie relative al procedimento di VIA. Si dispone inoltre che il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA è adottato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; mentre il provvedimento di VIA è adottato nelle forme e con le modalità di cui al nuovo art. 25, comma 2, e all'art. 27, comma 8, che non contemplano più, al contrario del passato, il parere delle regioni interessate;

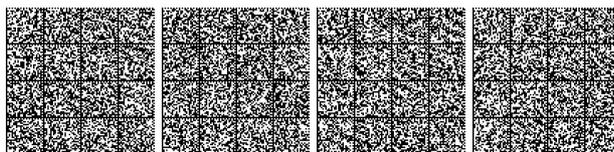
c) Per l'ipotesi in cui un progetto sia sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA di competenza regionale, si obbligano (comma 7) le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ad assicurare che le procedure siano svolte in conformità agli articoli da 19 a 26 e da 27-bis a 29 del decreto. Il procedimento di VIA di competenza regionale si svolge con le modalità di cui all'art. 27-bis.

d) Si disciplina integralmente dal centro (ai sensi del comma 7) la procedura di VIA regionale, il quale dovrà svolgersi secondo le modalità delineate più avanti dall'art. 27-bis.

e) Si circoscrive (al comma 8) la potestà normativa (legislativa e regolamentare) delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano alla disciplina dell'organizzazione e delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, consentendo in aggiunta l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali.

Tale potestà normativa viene assoggettata al rispetto della legislazione europea e di quanto previsto nel decreto, fatto salvo il solo potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'art. 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie. In ogni caso non sono derogabili i termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-bis.

f) Si impongono (al comma 9) penetranti controlli e obblighi di reportistica sulle regioni. Infatti, si prevede che a decorrere dal 31 dicembre 2017, e con cadenza biennale, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano informino il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare circa i provvedimenti adottati e i procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA, fornendo: i) il numero di progetti di cui agli allegati III e IV sottoposti ad una valutazione dell'impatto ambientale; ii) la ripartizione delle valutazioni dell'impatto ambientale secondo le



categorie dei progetti di cui agli allegati III e IV; *iii*) il numero di progetti di cui all'allegato IV sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA; *iv*) la durata media delle procedure di valutazione dell'impatto ambientale; *v*) stime generali dei costi medi diretti delle valutazioni dell'impatto ambientale, incluse le stime degli effetti sulle piccole e medie imprese.

Ebbene: tale pervasiva interferenza con le competenze regionali si mostra costituzionalmente illegittima, tanto nello strumento attraverso cui è stata realizzata (norme delegate *ultra vires*, invalide ex art. 76 Cost.), quanto nei contenuti (per contrasto con plurime disposizioni di grado costituzionale: gli articoli 2, comma 1, lettera *a*), *d*), *f*) ed *m*), 3 e 4 dello Statuto valdostano; gli articoli 3, 5, 117, commi 1 e 3, 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

2.1. In via preliminare e assorbente, l'art. 5 è illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost., essendo il Governo incorso in un evidente eccesso di delega, là dove ha operato, in difetto assoluto di un puntuale conferimento da parte delle Camere, un così profondo riassetto del riparto di competenze fra Stato e regioni in materia di VIA. Se, infatti, si volge lo sguardo ai principi e criteri direttivi, emerge all'evidenza come tale intervento esorbiti dall'alveo del potere normativo delegato.

Anzitutto, le norme delegate sono prive — *in parte qua* — di qualunque fondamento esplicito nelle norme deleganti.

Le *guidelines* al cui rispetto il Governo era vincolato — e dalle quali possono ricostruirsi contenuto ed estensione del potere normativo delegato — si traggono dagli articoli 1 e 14 della legge delega n. 114 del 2015. Cominciando dall'art. 1, nell'attuare le direttive elencate negli allegati A e B, il legislatore delegato avrebbe dovuto attenersi in primo luogo ai principi e criteri direttivi sanciti dagli articoli 31 e 32 della legge n. 234 del 2012. Nessuno di questi, però, autorizza la modifica del riparto di competenze fra Stato e regioni: anzi, all'opposto, spicca la massima attenzione a salvaguardare le attribuzioni dei singoli livelli di governo, là dove l'art. 32, comma 1, lettera *g*) prescrive che «quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le competenze di più amministrazioni statali, i decreti legislativi individuano, attraverso le più opportune forme di coordinamento, rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e le competenze delle regioni e degli altri enti territoriali, le procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, la trasparenza, la celerità, l'efficacia e l'economicità nell'azione amministrativa e la chiara individuazione dei soggetti responsabili».

Ancor più «fragoroso», e significativo, è il silenzio dei principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 14, che esclude qualunque intenzione delle Camere di consentire l'intervento governativo sull'assetto delle competenze Stato-regioni.

Per avvedersi di ciò, dopo averli illustrati nel Fatto, è sufficiente scorrerli di nuovo rapidamente:

a) semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale;

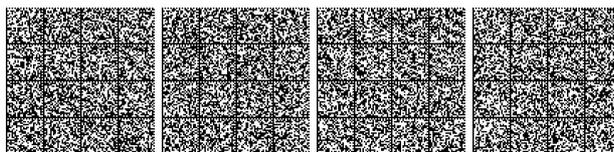
b) rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale, allineando tale procedura ai principi della regolamentazione intelligente (*smart regulation*) e della coerenza e delle sinergie con altre normative e politiche europee e nazionali;

c) revisione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio da adottare ai sensi della direttiva 2014/52/UE, al fine di definire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive e di consentire una maggiore efficacia nella prevenzione delle violazioni;

d) destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per finalità connesse al potenziamento delle attività di vigilanza, prevenzione e monitoraggio ambientale, alla verifica del rispetto delle condizioni previste nel procedimento di valutazione ambientale, nonché alla protezione sanitaria della popolazione in caso di incidenti o calamità naturali, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Il combinato disposto degli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015 lascia chiaramente intendere che le Camere abbiano conferito al Governo — come spesso avviene — una mera delega di revisione, riordino, armonizzazione e semplificazione delle norme preesistenti, senza autorizzare, però, «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente». Un tale, più profondo intervento da parte del legislatore delegato — per consolidata giurisprudenza costituzionale — è «ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, giacché quest'ultimo non può innovare al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (le citazioni sono tratte dalla sentenza n. 293 del 2010).

Posto che, nella fattispecie, mancano del tutto principi e criteri direttivi volti ad autorizzare e circoscrivere l'intervento del legislatore delegato sull'assetto Stato-regioni in materia di VIA, non può che trovare applicazione il costante insegnamento di codesta ecc.ma Corte, secondo cui «in mancanza di principi e criteri direttivi che giustificano la riforma della normativa preesistente, la delega deve essere intesa in senso minimale, tale da non consentire, di per sé,



l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo» (*cf.*, fra molte, Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2005, e più di recente sentenza n. 80 del 2012).

Giova a questo punto richiamare un precedente del tutto sovrapponibile al caso oggi in esame, riguardante il decreto legislativo n. 79 del 2011 («Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo»), che era stato impugnato da alcune regioni. Fra le altre doglianze, le ricorrenti lamentavano un eccesso di delega, nella parte in cui il Governo, anziché limitarsi ad individuare le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, delle quali si riteneva indispensabile la permanenza in vigore, e a provvedere alla organizzazione delle disposizioni da mantenere per settori omogenei o per materie, ha ridisegnato *ex novo* l'assetto generale dei rapporti tra Stato e regioni in materia di turismo.

La Corte, analizzato il quadro normativo di riferimento e ricostruita la portata e l'estensione della delega, ha concluso in quella vicenda — analoga all'odierna — che l'oggetto di essa deve ritenersi circoscritto al coordinamento formale e alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le sole integrazioni e correzioni necessarie ad un'operazione di coerente riassetto normativo. Stando alla pronuncia, «il fine dichiarato» di questa attività consiste, esaurendovisi, nella semplificazione della normativa vigente, così da agevolare la conoscenza da parte dei cittadini. Per contro, «nella legge delega non si rinviene alcun cenno alla disciplina dei rapporti tra Stato e regioni, ambito per il quale non può valere, consideratane *a fortiori* la particolare delicatezza, una generica delegazione al Governo ad operare un riassetto di norme statali, essendo necessari principi e criteri direttivi appositi. In ipotesi, la remissione al legislatore delegato di tali valutazioni di merito, deve essere preceduta da una precisa delimitazione dell'oggetto della disciplina, che peraltro non può estendersi genericamente ad intere materie, e dalla fissazione di principi e criteri direttivi, mirati a indirizzare la normazione particolare affidata al Governo; del resto l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è [...] ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, giacché quest'ultimo non può innovare al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega».

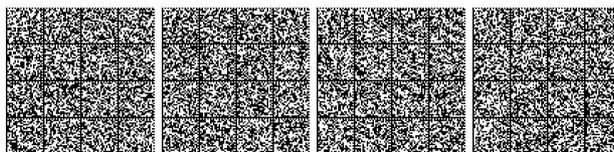
2.2. D'altro canto, è impossibile rinvenire un ancoraggio nella delega per l'intervento governativo, anche facendo applicazione dell'insegnamento di codesta ecc.ma Corte (*cf.*, fra molte, Corte costituzionale, sentt. nn. 98 del 2008, 341 del 2007, 426 del 2006, 285 del 2006), secondo cui «il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge-delega ed i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della medesima».

Ebbene, in questo caso il silenzio del legislatore delegante, interpretato alla luce delle finalità di mera armonizzazione, semplificazione e riordino, della disciplina previgente che caratterizzano inequivocabilmente la delega, può assumere uno e un solo significato: le Camere non hanno stabilito principi e criteri direttivi specifici per guidare il legislatore delegato nell'attività di riassetto dei rapporti Stato-regioni in materia, per la semplice ragione che non volevano affatto autorizzare un simile intervento riformatore, cui invece il Governo ha poi erroneamente e unilateralmente dato seguito.

A conferma del fatto che le Camere abbiano conferito — per così dire — «una delega minimale», volta solo a coordinare, armonizzare e semplificare la disciplina previgente, senza stravolgerla, depone la circostanza che la legge delega — nel procedimento di formazione del decreto — prescriva il coinvolgimento delle regioni nella forma del mero parere, e non dell'intesa.

Ora, le alternative sono due. Se — con un'operazione d'interpretazione costituzionalmente orientata — si ricostruisce il contenuto della delega alla luce della scelta di coinvolgere le regioni nella forma del mero parere, deve concludersi — secondo quanto qui sosteniamo — che le Camere abbiano abilitato il Governo solo ad una «blanda» operazione di riordino e semplificazione della materia, che intacca in misura minima o addirittura nulla le competenze regionali, e che dunque non richiede l'attivazione di più penetranti strumenti di leale collaborazione. In questa prospettiva, quindi, l'art. 5 del decreto legislativo n. 104 del 2017 è palesemente viziato per eccesso di delega, in ragione dell'invasivo intervento sull'assetto dei rapporti Stato-regioni.

All'opposto, se si ritiene, erroneamente, che l'intervento governativo sia *intra vires*, e che le Camere abbiano voluto implicitamente consentire al delegato di riformare le competenze statali e regionali in materia di VIA, è chiaro che lo strumento del mero parere prescritto dalla legge di delega sia del tutto inidoneo a consentire una seria interlocuzione fra i livelli di governo coinvolti, attesa la quantità e l'intensità delle competenze regionali sacrificate (quanto meno, quelle in materia di tutela della salute, governo del territorio, oltre a quelle di cui la Valle d'Aosta gode in forza degli articoli 2, comma 1, lettere a), d), f) ed m), 3 e 4 del suo Statuto). La conseguenza cui tale tesi conduce è ben grave, ed è quella delineata dalla recente sentenza n. 251 del 2016 di codesta ecc.ma Corte. Gli articoli 1 e 14 della



legge delega n. 114 del 2015 — in questa prospettiva — sarebbero illegittimi per violazione del principio di leale collaborazione (articoli 5 e 120 Cost.) nella parte in cui prevedono il mero parere e non l'intesa, il ricorso alla quale è invece necessario là dove — come nella specie — «il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse», imponendosi «quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.».

Di tale vizio, la Corte dovrà conoscere, sollevando innanzi a se stessa, in via di autoremissione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015.

Il vizio che inficia la legge di delega si riverbera in via derivata sulle norme delegate, e assume rilievo — sempre stando all'insegnamento della sentenza n. 251 del 2016 di codesta ecc.ma Corte — dal momento in cui ha dispiegato appieno le sue potenzialità lesive dell'autonomia regionale. Più in particolare, a causa della prescrizione di un mero parere anziché del più pervasivo strumento dell'intesa, il Governo ha potuto del tutto disattendere sette delle nove condizioni che le regioni avevano formulato come irrinunciabili in sede di Conferenza Stato-regioni (parere 17/52/SR8/C5) e che qui di seguito vale riportare:

(Condizione n. 1) art. 23 decreto legislativo n. 104/2017 — nella parte in cui non prevede l'introduzione di un regime transitorio, della durata di tre anni, per consentire alle regioni di adeguare i propri ordinamenti alla nuova disciplina;

(Condizione n. 2) art. 22 decreto legislativo n. 104/2017 — nella parte in cui modifica il riparto delle competenze tra Stato e regioni e non mantiene l'integrale quadro normativo vigente sul riparto delle competenze amministrative tra livello statale e livello regionale in materia di valutazione di impatto ambientale;

(Condizione n. 4) art. 23 decreto legislativo n. 104/2017 — nella parte in cui non prevede una clausola di salvaguardia per le prerogative di specialità delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Con particolare riferimento a queste ultime, è stato richiesto di fare specifico riferimento agli articoli 7 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, nonché all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;

(Condizione n. 5) art. 25, comma 2, decreto legislativo n. 104/2017 — nella parte in cui non prevede il mantenimento del parere regionale in sede di VIA statale da parte delle regioni interessate;

(Condizione n. 6) art. 18, decreto legislativo n. 104/2017 — nella parte in cui prevede l'istituto della cd VIA postuma non previsto dalla direttiva comunitaria recepita;

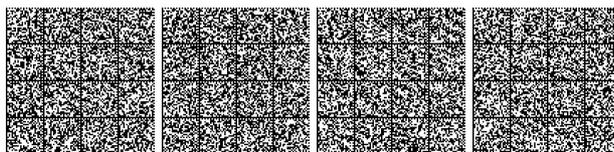
(Condizione n. 7) art. 2, comma 1, lettera c) decreto legislativo n. 104/2017 — nella parte in cui non prevede il mantenimento di un livello progettuale definitivo per le procedure di VIA regionali, nonché di elementi progettuali certi e sufficientemente approfonditi per la procedura di verifica;

(Condizione n. 8) articoli 8, 14 e 16 decreto legislativo n. 104/2017 — nella parte in cui prevedono la perentorietà dei termini dei procedimenti di VIA.

2.3. Riepilogando, l'art. 5 del decreto legislativo n. 104 del 2017 è illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost., poiché dal silenzio assoluto sul punto del legislatore delegante e dalle forme di interlocuzione «minimali» prescritte con le regioni, si desume come il Governo non avesse titolo per operare interventi di profondo riassetto del riparto di competenze fra Stato e regioni in materia.

Ma anche nell'ipotesi in cui si ritenga che l'art. 5 si sia mosso in un ambito autorizzato dal legislatore delegante, esso è nondimeno incostituzionale in via derivata, perché sono incostituzionali, a monte, gli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015, la quale, se davvero ha voluto delegare al Governo un così penetrante riassetto delle competenze statali e regionali, avrebbe dovuto prescrivere, nell'*iter* di formazione del decreto, lo strumento dell'intesa, non già quello del mero parere. Ove la Corte ritenga di aderire a questa seconda tesi, si chiede all'ecc.mo Giudice di sollevare innanzi a se stesso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015, disponendone l'annullamento, e disponendo altresì l'annullamento, in via consequenziale, dell'art. 5 del decreto legislativo n. 104 del 2017.

3. Fermo il rilievo assorbente del vizio ex art. 76 Cost., la disposizione impugnata contrasta anche — dal punto di vista contenutistico — con l'art. 2, comma 1, lettere a), d), f), m), nonché con gli articoli 3 e 4 dello Statuto speciale valdostano, in combinato disposto con l'art. 117, commi 1 e 3 Cost., anche in relazione alla «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.



Più in dettaglio, l'art. 2 attribuisce alla Regione, fra le altre, la competenza legislativa piena in materia di: ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale; agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna; strade e lavori pubblici di interesse regionale; acque pubbliche destinate ad irrigazione ed a uso domestico. Tale competenza, come noto, incontra il solo limite degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

L'art. 3, poi, attribuisce alla Regione la potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica — sempre entro i limiti degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica — per adattare alle condizioni regionali, in tutta una serie di materie, che si intrecciano in varia misura con quelle implicate nella valutazione d'impatto ambientale: industria e commercio, disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico, disciplina della utilizzazione delle miniere, igiene e sanità, antichità e belle arti.

Infine, l'art. 4 intesta alla Regione «le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 2 e 3, salve quelle attribuite ai comuni e agli altri enti locali dalle leggi della Repubblica. La Regione esercita altresì le funzioni amministrative che le siano delegate dallo Stato con legge».

Ora, a fronte di questo ampio ed intenso elenco di competenze regionali, sia legislative che amministrative, appare evidentemente illegittima e sproporzionata l'operazione effettuata dallo Stato con l'art. 5 del decreto legislativo n. 104 del 2017. Il legislatore nazionale, infatti, ha enormemente compresso e degradato le funzioni di cui la Valle d'Aosta gode in forza del proprio Statuto speciale, che ora:

1) si trova confinata nel ruolo di mero «custode» delle norme e procedure prescritte dallo Stato: l'art. 5, comma 7, dispone infatti che nei casi di progetto sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA di competenza regionale, il ruolo delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano è quello di assicurare che le procedure siano svolte in conformità agli articoli da 19 a 26 e da 27-bis a 29 del decreto. Tale ruolo di mero custode è ulteriormente gravato — ex art. 5, comma 9 — da un obbligo di reportistica periodica;

2) vede limitata — ex art. 5, comma 8 — la propria potestà normativa, sia legislativa che regolamentare, alla disciplina dell'organizzazione e delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA (facendosi salva la sola facoltà di dettare norme particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative);

3) subisce l'integrale regolazione dal centro della procedura di VIA regionale (cristallizzata nella disciplina dell'art. 27-bis) e perde ogni ruolo d'interlocuzione nel procedimento di VIA statale, dal momento in cui è stato eliminato il parere regionale prescritto dalla normativa previgente all'art. 25, comma 2.

Nel nuovo quadro normativo, non si cadrebbe lontano dal vero nell'affermare che la Regione speciale viene irragionevolmente «declassata» a ufficio territoriale dello Stato. Il che peraltro — come si è già detto — è avvenuto in palese violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., essendo state disattese tutte le proposte di emendamento formulate dalla Conferenza Stato-regioni. Il declassamento in discorso non trova alcuna giustificazione nel diritto europeo. La direttiva 2014/52/UE appare, anzi, per più versi attenta alle specificità territoriali, ed incline a valorizzare, non certo ad annichilire, le competenze degli enti sub-statali. Sotto tale profilo basti pensare, fra l'altro: *i)* al punto 3 delle Raccomandazioni politiche del Comitato delle regioni, consultato nel procedimento di formazione della direttiva, il quale ha ricordato come «la modifica della direttiva VIA attualmente all'esame avrà un notevole impatto sugli enti locali e regionali, che svolgono un ruolo di primo piano nell'attuazione delle azioni proposte»; *ii)* al considerando n. 9, dove si evidenzia «l'importanza economica e sociale di una corretta pianificazione territoriale, inclusi l'uso del suolo e la necessità di un'azione urgente intesa a invertirne il degrado [...] opportuni piani di utilizzo del suolo e politiche a livello nazionale, regionale e locale sono altresì rilevanti a tal riguardo»; *iii)* al novellato art. 6, par. 1, della direttiva 2011/92/UE, ai sensi del quale «gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le autorità che possono essere interessate al progetto, per la loro specifica responsabilità in materia di ambiente o in virtù delle loro competenze locali o regionali, abbiano la possibilità di esprimere il loro parere sulle informazioni fornite dal committente e sulla domanda di autorizzazione».

Tale declassamento, poi, si mostra incompatibile con il sistema costituzionale di riparto delle competenze, delineato dall'art. 117 Cost. Benché, infatti, la valutazione d'impatto ambientale sia in larga parte riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (ex art. 117, comma 2, Cost.), ciò «non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si alienano alle proprie competenze» (Corte cost., sentenza n. 259 del 2004), specie in materia di governo del territorio e tutela della salute (Corte cost., sentt. nn. 234 del 2009, 398 del 2006, 407 del 2002). La stessa natura «trasversale» del titolo competenziale «tutela dell'ambiente», seppure consente



ampi margini d'intervento allo Stato, è comunque astretta al limite della ragionevolezza e proporzionalità, non valendo di per sé ad escludere ogni margine di competenza delle regioni. In questa prospettiva, la Corte ha ad esempio ammesso che «è consentito alla legge regionale incrementare gli standard di tutela dell'ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 66 del 2012, n. 225 del 2009, n. 398 del 2006, n. 407 del 2002)».

Ebbene: se ciò vale per le regioni ordinarie, non può non valere, *a fortiori*, per l'odierna ricorrente, in forza delle ulteriori competenze ad essa attribuite in materia dal suo Statuto speciale o, se non altro, in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Non è inutile ricordare come più volte codesta ecc.ma Corte abbia escluso che — pur ove si tratti di adempiere a obblighi europei — il grado di dettaglio della normativa statale in materia di VIA possa essere tale da precludere ogni spazio d'intervento al legislatore regionale. Si vedano, in proposito, la sentenza n. 273 del 1998, dove si è riconosciuta la legittimità di una norma statale che faceva salvo «un margine compatibile con l'autonomia della Provincia di Trento [ricorrente nella fattispecie], e uno spazio sufficientemente ampio all'esercizio del potere normativo delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome».

Infine, la consapevolezza circa l'esistenza di incomprimibili competenze delle regioni speciali è emersa anche nel parere della Commissione ambiente del Senato (ai punti 12 e 13, in cui si raccomanda di adottare *in parte qua* gli emendamenti suggeriti dalla Conferenza Stato-regioni) e nel parere della I Commissione Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio (pp. 49-50, ove si auspicano modifiche per salvaguardare le condizioni di specialità delle regioni e delle Province autonome).

II. Sugli articoli 16, comma 2, e 24. Violazione degli articoli 2, comma 1, lettera a), d), f) ed m), 3 e 4 dello Statuto valdostano. Violazione degli articoli 3, 5, 76, 97, 117, commi 1 e 3, 118 E 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Violazione degli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015.

1. L'art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 104 del 2017 introduce nel decreto legislativo n. 152 del 2006 un nuovo articolo, il 27-bis, che disciplina il «provvedimento autorizzatorio unico regionale». Si tratta di un atto che riassume in sé e sostituisce tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto sottoposto a VIA regionale. Le posizioni di tutte, le amministrazioni coinvolte — ai sensi dell'art. 24 del decreto oggi gravato, che novella l'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990 — devono essere assunte nell'ambito di un'apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter della medesima legge n. 241 del 1990.

Con la nuova normativa, il legislatore statale disciplina del centro e in ogni minuto dettaglio il procedimento da seguirsi per il rilascio della VIA regionale; al legislatore regionale, per contro, non residua spazio alcuno, se non quello di vigilare sul procedimento, e di dettare norme particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative.

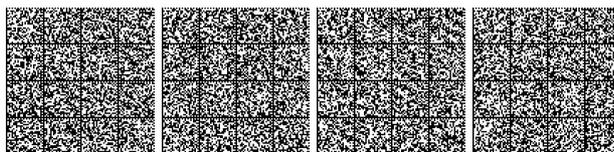
Senonché, anche gli articoli 16, comma 2, e 24 — nell'operare un'abnorme compressione dell'autonomia regionale — si mostrano illegittimi in relazione ai medesimi parametri già evocati per l'art. 5, oltretutto rispetto agli articoli 97 e 118 Cost.

2. Anzitutto, le norme impugnate esorbitano ampiamente dalla delega conferita con gli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015.

Il vizio si coglie con particolare evidenza, ove si consideri che, a fronte di una delega conferita con meri obiettivi di «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale» (art. 14, comma 1, lettera a), il Governo da un lato ha fatto *tabula rasa* di tutte le previgenti discipline regionali; dall'altro lato, ha operato la *reductio ad unitatem* di tutte le procedure, dettando dal centro, in maniera pervasiva e vincolante, il nuovo procedimento.

Fermi tutti gli argomenti già svolti *supra* con riferimento all'art. 5 (ivi compresi quelli relativi all'eventuale incostituzionalità a monte della legge delega), da intendersi richiamati, preme ribadire una volta di più che un intervento così radicale e penetrante sulle competenze regionali non si sarebbe potuto operare — come invece è avvenuto — in assenza di una esplicita e circostanziata delega delle Camere, o di strumenti idonei a consentire l'effettiva interlocuzione delle regioni nel procedimento di formazione del decreto delegato.

Il carattere «minimale» della delega conferita con la legge n. 114 del 2015; la predisposizione, da parte di essa, di blandi congegni di raccordo fra Stato e regioni, nella forma del mero parere; il principio di cui all'art. 32, comma 1, lettera g) della legge n. 234 del 2012, in base al quale «quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra



amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le competenze di più amministrazioni statali, i decreti legislativi individuano, attraverso le più opportune forme di coordinamento, rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e le competenze delle regioni e degli altri enti territoriali, le procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, la trasparenza, la celerità, l'efficacia e l'economicità nell'azione amministrativa e la chiara individuazione dei soggetti responsabili». Tutti questi elementi confermano una volta di più come il Governo sia andato ben oltre la lettera e lo spirito della delega conferita dalle Camere.

Peraltro, la draconiana operazione realizzata dal legislatore delegato non trova copertura o giustificazione neppure nel diritto europeo: infatti, la direttiva 2014/52/UE si limita ad evocare in più punti la mera opportunità di istituire procedure coordinate o comuni; ma ciò — ovviamente — è ben diverso dall'imporre a tutte le regioni una procedura unica e inderogabile. In buona sostanza, né la legge di delega, né la direttiva 2014/52/UE consentivano, e tanto meno imponevano, al Governo di azzerare il precedente sistema di (moderato) «pluralismo» procedimentale, sostituendolo con un nuovo assetto di granitico «monismo».

3. Gli articoli 16, comma 2, e 24, sono altresì illegittimi rispetto all'art. 2, comma 1, lettere *a)*, *d)*, *f)*, *m)*, nonché agli articoli 3 e 4 dello Statuto speciale valdostano, in combinato disposto con l'art. 117, commi 1 e 3 Cost., anche in relazione alla «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La titolarità in capo alla Regione ricorrente di una pluralità di potestà legislative piene e integrative/attuative in materie strettamente connesse alla VIA (già richiamate sopra ed elencate al punto successivo), nonché delle corrispondenti funzioni amministrative, impedisce allo Stato di dettare in modo unilaterale e vincolante per la Valle d'Aosta l'intero procedimento per la valutazione d'Impatto ambientale: così facendo, infatti, i titoli competenziali valdostani sono stati sostanzialmente disattivati dal legislatore statale.

La compressione delle competenze regionali, peraltro, si mostra tanto più grave, anzitutto perché è avvenuta al di fuori di qualunque forma di seria e paritaria interlocuzione fra Stato e regioni, come invece avrebbe imposto il principio di leale collaborazione.

In secondo luogo, perché la pretesa del legislatore statale di disciplinare dal centro e in modo uguale per tutto il suolo nazionale la VIA regionale, senza tenere in alcuna considerazione le specificità locali, si mostra manifestamente irragionevole e contraria ai principi di buon andamento (art. 97 Cost.), sussidiarietà e differenziazione (art. 118 Cost.). Peraltro, anche a voler ritenere che lo Stato abbia avocato a sé — tramite «chiamata in sussidiarietà» — la disciplina del procedimento in questione, ciò non toglie che l'integrale regolazione apprestata dal legislatore nazionale esorbiti dai limiti della ragionevolezza e proporzionalità, stabiliti da codesta ecc.ma Corte fin dalla sentenza n. 303 del 2003.

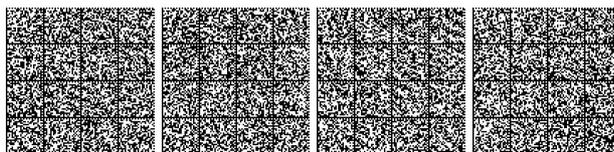
III. Sull'art. 22, commi 1-4. Violazione degli articoli 2, comma 1, lettera a), d), f) ed m), 3 e 4 dello Statuto valdostano. Violazione degli articoli 3, 5, 76, 117, commi 1 e 3, 118 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Violazione degli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015.

1. Con l'art. 22, commi 1-4, del decreto oggi impugnato è stato ampiamente novellato il corpus degli Allegati alla parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006, i quali contengono gli elenchi dei procedimenti sottoposti a VIA statale (Allegato *II*), a verifica di assoggettabilità a VIA statale (Allegato *II-bis*), a VIA regionale (Allegato *III*), a verifica di assoggettabilità a VIA regionale (Allegato *IV*).

Le disposizioni in questione, rispetto al testo previgente, drenano in misura drastica gli elenchi dei procedimenti di competenza regionale, trasferendoli allo Stato: anch'esse, dunque, si mostrano lesive — al pari di quelle già censurate nei precedenti motivi — in relazione agli articoli 3, 5, 76, 97, 117, commi 1 e 3, 118 e 120 Cost., nonché in relazione agli articoli 2, comma 1, lettere *a)*, *d)*, *f)*, *m)*, 3 e 4 dello Statuto valdostano.

2. Anzitutto, occorre evidenziare nuovamente come il profondo riassetto del riparto di competenze Stato-regioni esuli di gran lunga dal circoscritto perimetro della delega di mera armonizzazione e semplificazione conferita dalle Camere con gli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015 (salvo a voler considerare quest'ultima incostituzionale per prescrizione di insufficienti strumenti di leale collaborazione). L'assenza di principi e criteri direttivi non voleva né poteva essere una delega in bianco al Governo, per consentire al legislatore delegato — come invece è avvenuto — di riscrivere integralmente in modo arbitrario gli elenchi dei procedimenti affidati ai diversi livelli territoriali. Tale silenzio, molto semplicemente, è stato serbato solo perché il Parlamento non ha autorizzato alcun intervento in questo senso: ubi noluit, tacuit.

3. Ancora, l'impovertimento degli elenchi regionali lede illegittimamente le competenze di cui la Regione Valle d'Aosta gode in virtù del proprio Statuto: cioè, le più volte evocate competenze legislative piene di cui all'art. 2, comma 1, lettere *a)*, *d)*, *f)* e *m)* (ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale; agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna; strade e lavori pubblici di interesse regionale; acque pubbliche destinate ad irrigazione ed a uso domestico); le competenze integrative-attuative di cui all'art. 3 (in primis, industria e commercio, disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico, disciplina della



utilizzazione delle miniere, igiene e sanità, antichità e belle arti); le competenze amministrative, accordate dall'art. 4 «in parallelo» a quelle legislative di cui ai precedenti articoli 2 e 3. Risultano altresì lese le competenze di cui la Regione gode ex articoli 117 in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, prime fra tutte quelle di tutela della salute e governo del territorio, fortemente intrecciate — come visto — alla valutazione d'impatto ambientale.

4. Devono censurarsi, infine, due ulteriori aspetti.

Il primo, è la circostanza che la riscrittura degli Allegati alla parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006 è stata operata dal legislatore delegato — in violazione degli articoli 5 e 120 Cost. — al di fuori di idonei congegni di leale collaborazione, i quali sarebbero stati costituzionalmente necessari dato l'inestricabile intreccio fra competenze statali e regionali. L'ampia ridefinizione dei procedimenti spettanti ai diversi livelli di governo è stata operata dal legislatore delegato in maniera unilaterale: rispetto a questo, l'acquisizione del mero parere della Conferenza Stato-regioni, peraltro in larga parte disatteso, costituisce un temperamento del tutto insufficiente a compensare il sacrificio delle attribuzioni regionali.

Il secondo aspetto è che la nuova sistematica degli elenchi sfugge a qualunque canone di razionalità: se, infatti, si passano in rassegna i procedimenti e i progetti assegnati alla competenza delle regioni e, soprattutto, dello Stato, emerge come il Governo non abbia fatto alcun riferimento alla dimensione territoriale dell'impatto dell'intervento, lasciandosi piuttosto guidare da un'ispirazione «tutoria» e centralistica fine a se stessa.

Le criticità in discorso si colgono in particolare: *i)* nell'adozione di criteri dimensionali del tutto scollegati dal dato territoriale — ad esempio, la potenza termica o la dimensione dello specchio acqueo — privi di valore sintomatico rispetto alla dimensione regionale o sovra-regionale dell'intervento; *ii)* nella scelta di assoggettare alla VIA statale o alla verifica di assoggettabilità a VIA statale anche progetti (indicati dagli Allegati II e II-*bis*) che pacificamente interessano una sola regione, la quale peraltro — in virtù della nuova disciplina che ha eliminato il parere dal testo dell'art. 25, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006 — non ha alcuna possibilità d'interlocuzione nel procedimento statale.

Le scelte irragionevoli del Governo finiscono così per assumere rilievo non solo rispetto all'art. 3, ma anche in relazione agli articoli 97 e 118 Cost., dal momento in cui risultano del tutto disattesi i principi di buon andamento e sussidiarietà.

IV. Sull'art. 23, comma 4. Violazione degli articoli 2, comma 1, lettera a), d), f) ed m), 3 e 4 dello Statuto valdostano. Violazione degli articoli 3, 5, 117, commi 1, 3 e 5, 118 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

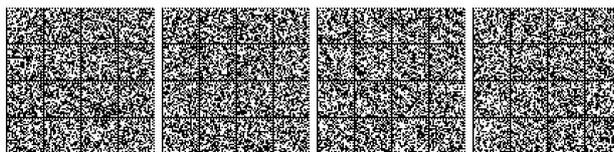
L'art. 23, comma 4, del decreto legislativo n. 104 del 2017 dispone: «le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti esercitando le potestà normative di cui all'art. 7-*bis*, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come introdotto dall'art. 5 del presente decreto, entro il termine perentorio di centoventi giorni dall'entrata in vigore del presente decreto. Decorso inutilmente il suddetto termine, in assenza di disposizioni regionali o provinciali vigenti idonee allo scopo, si applicano i poteri sostitutivi di cui all'art. 117, quinto comma, della Costituzione, secondo quanto previsto dagli articoli 41 e 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

La disposizione, nel porre a presidio degli obblighi di adeguamento che incombono sulle regioni il potere sostitutivo dello Stato, si mostra illegittima alla luce degli articoli 2, comma 1, lettere *a), d), f) ed m)*, 3 e 4 dello Statuto valdostano; nonché degli articoli 3, 5, 117, commi 1, 3 e 5, 118 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

In particolare, ad essere censurabile è l'assoluta genericità e vaghezza dei presupposti, cui l'attivazione del potere statale è connessa: vale a dire, la «mera idoneità allo scopo» delle norme regionali e provinciali adottate in forza delle potestà normative assegnate dal nuovo art. 7-*bis*, comma 8, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Ora, il vizio si coglie agevolmente alla luce di due considerazioni. Anzitutto, la valutazione di idoneità vagheggiata dalla norma statale non è accompagnata da alcun criterio o parametro atto a delimitare *ex ante*, o sindacare *ex post*, l'uso della discrezionalità da parte dello Stato. La conseguenza è subito evidente: il potere sostitutivo non «può essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco» (Corte cost., sentenza n. 177 del 1988), sulla base di valutazioni squisitamente politiche, che trovano un unico contrappeso (tenue e anch'esso tutto politico) nella sottoposizione dell'atto sostitutivo alla Conferenza Stato-regioni, ai sensi dell'art. 41 della legge n. 234 del 2012. Il legislatore statale, così, è posto nella condizione di rimodulare a piacere i confini costituzionali delle competenze.

Da altra prospettiva, è assai sfuggente e indefinito lo stesso «scopo» cui le norme regionali devono tendere. Questo, infatti, è individuato tramite un mero richiamo alle potestà normative attribuite dal nuovo art. 7-*bis*, comma 8, del decreto legislativo n. 152 del 2006, introdotto dall'art. 5 del decreto oggi impugnato. Quest'ultimo — come già visto — dispone che: «le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché



l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali. La potestà normativa di cui al presente comma è esercitata in conformità alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto nel presente decreto, fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'art. 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie».

Le funzioni sopra delineate, a guardar bene, sono tutte ad esercizio eventuale e facoltativo, e dunque rispetto ad esse non è configurabile alcun potere sostitutivo dello Stato: per pacifica giurisprudenza, infatti, esso può ammettersi solo in relazione ad atti e attività vincolate nell'*an* (*cf.*, fra molte, Corte costituzionale, sentt. nn. 177 del 1988 e 227 del 2004). Solo quella relativa all'organizzazione e alle modalità di esercizio delle funzioni amministrative può dirsi una competenza normativa ad esercizio obbligatorio: senonché, da un lato, non si vede quale sia l'*ubi consistam* dello scopo, dato che la nuova disciplina statale già determina in modo esaustivo ogni aspetto delle funzioni in questione, soprattutto con il nuovo art. 27-*bis* introdotto dal decreto oggi gravato; dall'altro lato, e consequenzialmente, diviene ancora più difficile valutare l'idoneità allo scopo di norme regionali di così scarso rilievo, dato che il successo o l'insuccesso della riforma dipenderà tutto quanto dall'efficacia della pervasiva disciplina dello Stato.

Tutte queste criticità si acuiscono ulteriormente, peraltro, se si considera che l'autonomia speciale di cui gode la ricorrente dovrebbe garantirle un presidio ancora maggiore rispetto ad interventi unilaterali dello Stato: non per caso, in sede di Conferenza Stato-regioni, si erano proposti correttivi funzionali a garantire una maggiore compatibilità fra potere sostitutivo e competenze delle regioni speciali (*cf.* il punto 53 del parere).

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza eccezione e deduzione disattesa, accogliere il presente ricorso e per l'effetto:

a) *in via principale, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, 16, comma 2, 22, commi da 1 a 4, 23, comma 4, e 24, del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, in relazione agli articoli 2, comma 1, lettere a), d), f) ed m), 3 e 4 dello Statuto valdostano; agli articoli 3, 5, 76, 97, 117, commi 1, 3 e 5, 118 e 120 Cost., anche alla luce dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; agli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015;*

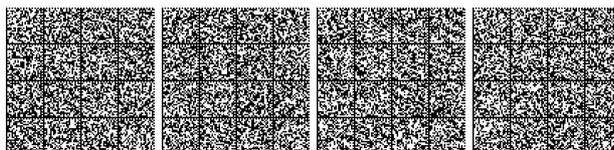
b) *in via subordinata e nella sola ipotesi in cui non si ritenga violato l'art. 76 Cost.: i) sollevare innanzi a se stessa, in via di autoremissione, la questione di legittimità costituzionale relativa agli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015, nella parte in cui non prescrive l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, in relazione al principio di leale collaborazione, per i profili esposti in narrativa; ii) consequenzialmente, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, 16, comma 2, 22, commi da 1 a 4, 23, comma 4, e 24, del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, in relazione agli articoli 2, comma 1, lettere a), d), f) ed m), 3 e 4 dello Statuto valdostano; agli articoli 3, 5, 76, 97, 117, commi 1, 3 e 5, 118 e 120 Cost., anche alla luce dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; agli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015.*

Si depositeranno, unitamente al presente ricorso notificato:

copia conforme della delibera di giunta regionale n. 1171 del 28 agosto 2017.

Roma, 1° settembre 2017

Prof. avv. MARINI



N. 64

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 settembre 2017
(della Regione Lombardia)

Ambiente - Disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati - Esclusione dall'applicazione della disciplina della VIA, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, dei progetti aventi come unico obiettivo la risposta ad emergenze di protezione civile - Competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA - Provvedimento autorizzatorio unico regionale - Oneri istruttori - Modifiche agli Allegati alla Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Abrogazioni e modifiche - Clausola di invarianza finanziaria.

- Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), artt. 3, comma 1, lett. g); 5; 16, comma 2; 21; 22, commi da 1 a 4; 26, comma 1, lett. a); e 27.

Ricorso nell'interesse della Regione Lombardia (Codice fiscale 80050050154), con sede in Milano (20124), Piazza Città di Lombardia, n. 1, in persona del Presidente *pro tempore*, Roberto Maroni, rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della deliberazione di giunta regionale n. 7027 del 3 agosto 2017 dall'avv. Piera Pujatti (Codice fiscale PJTPRI62C51C722G) Antonella Forloni (Codice fiscale FRLNNL56E71H264K) e Maria Lucia Tamborino (Codice fiscale TMBMLC62T64G337T) ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Ulisse Corea del foro di Roma (Codice fiscale CROLSS69T19C352X; pec: ulissecorea@ordineavvocatiroma.org - fax. 06.36001570), presso il cui studio in Roma, Via di Villa Sacchetti n. 9, ha eletto domicilio;

ricorrente.

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi - Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma (00186), via dei Portoghesi, 12;

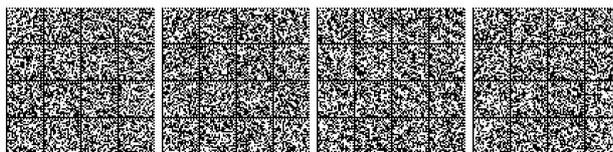
resistente.

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 3 comma 1 lettera g), 16 comma 2, 21, 22 commi da 1 a 4, 26 comma 1 lettera a) e 27 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, «Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114», nonché dell'art. 5 dello stesso decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 156 del 6 luglio 2017.

1. Il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 recante «Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114» è stato adottato, in attuazione della delega di cui all'art. 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114.

2. La delega deve essere esercitata nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al citato art. 14 della legge n. 11 del 2015. I principi ed i criteri direttivi sono i seguenti: a) semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale; b) rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale, allineando tale procedura ai principi della regolamentazione intelligente (smart regulation) e della coerenza e delle sinergie con altre normative e politiche europee e nazionali; c) revisione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio da adottare ai sensi della direttiva 2014/52/UE, al fine di definire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive e di consentire una maggiore efficacia nella prevenzione delle violazioni; d) destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per finalità connesse al potenziamento delle attività di vigilanza, prevenzione e monitoraggio ambientale, alla verifica del rispetto delle condizioni previste nel procedimento di valutazione ambientale, nonché alla protezione sanitaria della popolazione in caso di incidenti o calamità naturali, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

3. L'art. 3 del decreto legislativo n. 104/2017 modifica l'art. 6 del decreto legislativo n. 152/06, disponendo: «Per i progetti o parti di progetti aventi quale unico obiettivo la difesa nazionale e per i progetti aventi quali unico obiettivo la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, dopo una valutazione caso per caso, può



disporre, con decreto, l'esclusione di tali progetti dal campo di applicazione delle norme di cui al titolo III della parte seconda del presente decreto, qualora ritenga che tale applicazione possa pregiudicare i suddetti obiettivi.» Dunque, la norma che in precedenza era diretta a regolare i soli progetti aventi come unico obiettivo la difesa nazionale, estende la possibilità di deroga, con una valutazione concreta, caso per caso, ai progetti aventi come unico obiettivo la risposta ad emergenze che riguardino la protezione civile, senza prevedere alcuna consultazione delle Regioni interessate.

4. L'art. 5 del decreto legislativo n. 104/2017 introduce l'art. 7-bis del decreto legislativo n. 152/06, mediante il quale il legislatore delegato ha inteso rispondere alla «esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni», delineando integralmente il procedimento di Via regionale quale provvedimento autorizzatorio unico regionale (di cui all'art. 27/bis, introdotto con il successivo art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 104/2017) assegnando alle regioni esclusivamente «l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA».

5. L'art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 104/2017, inserisce nel decreto legislativo n. 152/06 una nuova norma, l'art. 27-bis, il quale disciplina il provvedimento autorizzatorio unico regionale, obbligatorio in caso di VIA regionale, stabilendo: «la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco predisposto dal proponente stesso». La norma, pertanto, regola i procedimenti regionali in diverse materie, non tutte di competenza statale, ed istituisce un procedimento a «sportello unico».

6. L'art. 21 del decreto legislativo n. 104/2017 riguarda le tariffe da applicare al procedimento sopra descritto, disponendo che «Le tariffe da applicare ai proponenti, determinate sulla base del costo effettivo del servizio, per la copertura dei costi sopportati dall'autorità competente per l'organizzazione e lo svolgimento delle attività istruttorie, di monitoraggio e controllo delle procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS sono definite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

7. L'art. 22, commi da 1 a 4 e l'art. 26, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 104/2017 modificano gli allegati II, II bis, III, IV bis della parte II del decreto legislativo n. 152/06, sottraendo alcuni procedimenti in materia di VIA o di verifica di VIA alla competenza regionale, anche ove tali progetti prevedano opere da collocarsi nel territorio di una sola regione. Infine, l'art. 27 del decreto legislativo n. 104/2017, recante la «clausola di invarianza finanziaria», stabilisce: «Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Fermo il disposto di cui all'art. 21, le attività di cui al presente decreto sono svolte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

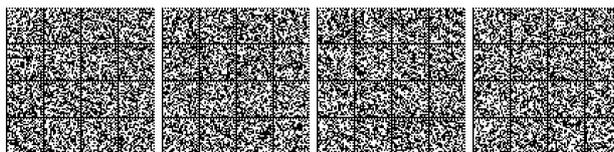
Per come brevemente esposto, e di tutta evidenza come le disposizioni impugnate non siano connesse al prescritto criterio costituzionale di una maggiore e unitaria tutela dell'ambiente, quanto piuttosto siano dirette a dettagliare procedimenti VIA, includendovi la disciplina di ambiti diversi, rispetto alla tutela dell'ambiente, per quanto ricadenti nella sfera di attribuzione regionale. Le norme impugnate sono quindi lesive delle attribuzioni regionali, per come vedremo meglio in seguito, oltreché lesive dell'art. 76 della Costituzione, poiché sono state poste in violazione della stessa legge delega.

Tutto ciò premesso, con il presente ricorso, la regione Lombardia, come in atti rappresentata e difesa, impugna l'art. 3, comma 1, lettera g), l'art. 5, l'art. 16 comma 2, l'art. 21, l'art. 22 commi da 1 a 4, l'art. 26 comma 1 lettera a) e l'art. 27 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, in quanto contrastanti con gli artt. 3, 97, 76, 117, commi 3 e 4, e 118 della Costituzione, e lesivi delle proprie attribuzioni, costituzionalmente garantite, in merito a materie regionali per quanto strettamente intrecciate con la tutela dell'ambiente e segnatamente, alla materia di tutela della salute, porti e aeroporti civili, produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, protezione civile.

DIRITTO:

Premessa

Le norme in materia di VIA, di derivazione comunitaria, sono senz'altro riferibili alla materia della tutela dell'ambiente; tuttavia, sono riferibili, come meglio si vedrà in seguito, anche ad alcune materie di competenza regionale concorrente quali, per tutte, la tutela della salute. Infatti, per come evidenziato da codesta ecc.ma Corte, collegamento fra la disciplina ambientale, e in particolare quella dei rifiuti, e la tutela della salute è pacifico, risultando dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 58 del 2015, n. 244 del 2012, n. 373 del 2010, n. 249, n. 225 e n. 61 del 2009, n. 62 del



2008), dalla direttiva 2008/98/CE (si vedano preambolo e, in particolare, gli artt. 1, 12, 13 e 17) e dal codice dell'ambiente (si vedano, in particolare, gli artt. 177, 179, 182-bis, 191 e 208, comma 1).» (sent. n. 75/2017). Con riferimento alla disamina delle singole norme si specificheranno di volta in volta le materie interessate.

L'attinenza della disciplina della VIA all'ambito normativo di tutela della salute è palese dalle premesse della Direttiva 2014/52/CE, che al considerando 41, cita espressamente come l'obiettivo sia quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana, grazie alla definizione di requisiti minimi per la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti. Anche il decreto legislativo n. 152/06, all'art. 4, comma 4, lettera b), conferma che la valutazione ambientale dei progetti ha la finalità di proteggere la salute umana.

Codesta ecc.ma Corte costituzionale ha più volte sottolineato come la tutela dell'ambiente sia di esclusiva competenza statale, ma che le specifiche disposizioni devono, in ogni caso, essere connotate dalla specifica funzionalità (cfr. Corte costituzionale n. 443 del 2007). Vedremo che le norme impugnate, sicuramente di dettaglio, non lasciano scorgere una specifica ed effettiva funzione verso una uniforme e penetrante difesa dell'ambiente, per come richiesto anche dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte ha ben evidenziato come «i lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.» (Corte Cost. n. 407/2002), considerato che la potestà legislativa in materia di ambiente dello Stato «investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (Corte Cost., n. 312/2003).

La sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 234 del 2009, pur riconoscendo che le norme in materia di VIA rientrano nel perimetro dell'art. 117, secondo comma, lettera s), riconosce anche la presenza di ambiti materiali di spettanza regionale, soprattutto nel campo della tutela della salute. Inoltre, con sentenza n. 398 del 2006 si è precisato che la valutazione ambientale strategica, pur attenendo alla materia «tutela dell'ambiente», non esclude ogni competenza del legislatore regionale sottolineando, altresì, la peculiarità della materia in esame, ponendo in rilievo la sua intrinseca «trasversalità», «con la conseguenza che, in ordine alla stessa, «si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002).

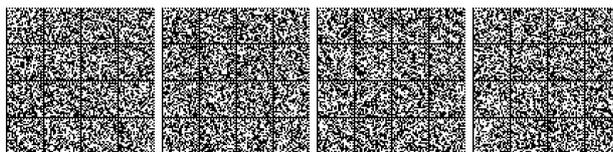
Del resto, l'art. 3-*quinquies* del decreto legislativo n. 152/06, in linea con la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, stabilisce che «i principi contenuti nel presente decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali. Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati.» Da ultimo, si sottolinea come con la sentenza n. 236/2013 è stato stabilito che: «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione di parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative (*ex plurimis*, sentenze n. 128 e n. 33 del 2011, n. 156 e n. 52 del 2010).»

La violazione dei parametri costituzionali, sotto enucleati, che sono in parte al di fuori di quelli strettamente connessi con il riparto di competenze fra Stato e Regioni e, pertanto, denunciata dalla regione Lombardia, in quanto sono compromesse le attribuzioni regionali, ridondando sul riparto di competenze. Nell'odierno giudizio, peraltro, la qui dimostrata potenziale ridondanza può venire in rilievo solo ai fini dell'ammissibilità relativa alla violazione dell'art. 76 e dell'art. 3 della Costituzione, giacché le ulteriori censure sono tutte svolte anche in relazione ai parametri costituzionali del Titolo V (artt. 117, comma 3, 118 e principio di leale collaborazione).

Tanto esposto, si procede all'esposizione dei motivi di ricorso.

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera g) del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, per violazione degli artt. 117, comma 3, 118, 3, 5 e 120 della Costituzione.

L'art. 3, comma 1, lettera g) sostituisce il comma 10 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 152/06. La norma è così formulata: «Per i progetti o parti di progetti aventi quale unico obiettivo la difesa nazionale e per i progetti aventi quale unico obiettivo la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, dopo una valutazione



caso per caso, può disporre, con decreto, l'esclusione di tali progetti dal campo di applicazione delle norme di cui al titolo III della parte seconda del presente decreto, qualora ritenga che tale applicazione possa pregiudicare i suddetti obiettivi.»

In precedenza, la valutazione di esclusione era limitata ai soli casi di progetti destinati alla difesa nazionale; ora, la valutazione statale coinvolge anche progetti aventi come unico obiettivo la risposta ad emergenze riguardanti la protezione civile. Quest'ultima è materia di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.: il decreto che porterebbe all'esclusione di alcuni progetti dal campo di applicazione delle norme sulla VIA non prevede alcun coinvolgimento della Regione interessata, perché emanato attraverso un decreto ministeriale, senza stabilire alcuna previa consultazione con le Regioni. In tal modo, il potere statale compromette il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali, attraverso una disposizione che non trova alcun bilanciamento nella fase di attuazione, con la previsione di forme adeguate di leale collaborazione e di concertazione.

Si va così a violare l'art. 120 e l'art. 5 Cost., sotto il profilo della leale collaborazione. Nel caso di specie, infatti, risulta esserci un concorso di competenze statali e regionali (ambiente, salute e protezione civile) incompatibile con una procedura che vede la assoluta prevalenza del decreto ministeriale e la mancanza di coinvolgimento delle regioni nel processo decisionale, il che porterebbe ad importanti esclusioni dal novero dei progetti sottoposti alla normativa sulla VIA.

Da ciò discende, a parere dell'amministrazione ricorrente, l'illegittimità costituzionale del decreto delegato, qui impugnato, in quanto prevede un procedimento che in alcun modo risponde al principio di leale collaborazione tra Stato e Regione. In sostanza, il sacrificio della competenza regionale in materie concorrenti non ha alcun contrappeso nel procedimento stabilito per l'emanazione del decreto ministeriale volto a definire, volta per volta, l'esclusione.

È inoltre prefigurabile, in proposito, un fondato dubbio sulla ragionevolezza di tale compressione della leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., per mancanza di proporzionalità e di rispondenza logica rispetto alle finalità dichiarate. La norma, infatti, prefigura irragionevolmente situazioni di rischio senza alcuna consultazione dell'ente più prossimo al territorio interessato; in sostanza, prefigura l'emanazione di decreti che dovrebbero attuare una concreta disamina («caso per caso»), ma senza alcun riferimento all'ente territorialmente prossimo e quindi maggiormente idoneo alla valutazione. Il che oltretutto genera anche gravissime inefficienze e disfunzioni sull'ordine delle competenze, dal momento che le Regioni, specialmente per le funzioni da esse svolte nel campo sanitario, hanno la visione e la disponibilità di dati conoscitivi ed elementi di valutazione che sono cruciali per la definizione dei progetti da escludere.

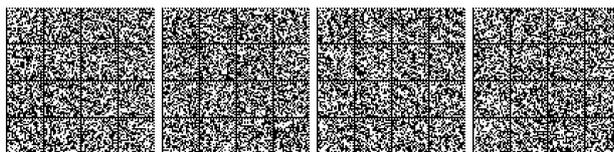
2) Illegittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, per violazione degli artt. 117, comma 1 3 e 76 della Costituzione.

L'art. 5 che introduce l'art. 7-bis del decreto legislativo n. 152/06, riscrive sostanzialmente le competenze legislative regionali, in materia di VIA, circoscrivendole a profili organizzativi e a modalità di esercizio delle funzioni amministrative conferite. L'originario art. 7 del decreto legislativo disciplinava le competenze elencando i progetti da sottoporsi a VAS o VIA «secondo le disposizioni regionali», ma rimetteva altresì ad apposite leggi e regolamenti, tra le altre, la individuazione degli enti territoriali interessati e la possibilità di individuare ulteriori piani o programmi o progetti da sottoporre alla disciplina in esame.

La disciplina delle competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA evidenziano la violazione della potestà legislativa e della competenza amministrativa regionale in materie concorrenti, con particolare riferimento alla tutela della salute. Si richiama, in proposito il quarantunesimo considerando della Direttiva 2014/52UE: «l'obiettivo della presente direttiva, ossia garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana grazie alla definizione di requisiti minimi per la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti (...)».

La tutela della salute e, peraltro, la principale finalità attribuita alla valutazione ambientale dei progetti dal decreto legislativo n. 152/2006, come confermato dal legislatore delegato nella modifica introdotta all'art. 4 del Codice Ambiente.

La violazione della potestà legislativa regionale è resa ancor più evidente dal nuovo testo dell'art. 7, come modificato dall'art. 4 del decreto legislativo in esame. Il legislatore delegato ha, infatti, confermato la competenza legislativa ed amministrativa delle regioni e delle province autonome in materia di VAS e AIA: «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi e regolamenti le competenze proprie e quelle degli altri enti locali in materia di VAS e AIA (...)». La diversa previsione a fronte di materie che presentano analogo riparto di potestà legislativa tra Stato e regioni (VIA e VAS) non può in alcun caso giustificarsi in ragione del generico richiamo, contenuto nella legge delega, ai principi di «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni di carattere ambientale». In alcun caso la concretizzazione di detti e condivisibili



principi potrebbe confliggere con competenze attribuite alle regioni dalla Carta costituzionale, al contrario l'attuazione dei principi di semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure non può che fondarsi sul riparto di competenze.

La diversa disciplina prevista per VAS e VIA, con la compromissione della potestà normativa regionale in materia, integra altresì la violazione dell'art. 3 Cost., per mancanza di proporzionalità in ragione delle identiche finalità dichiarate: «... proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento della specie e conservare la capacità di riproduzione degli ecosistemi in quanto risorse essenziali per la vita ...» (art. 4 decreto legislativo n. 152/2006 come modificato dall'art. 1 decreto legislativo n. 104/2017). Ulteriore violazione dell'art. 3 della Carta Costituzionale si ravvisa nella irragionevole compromissione della potestà normativa regionale ravvisabile, in particolare, nei commi 7 e 8 del decreto legislativo n. 152/06, così come modificato dall'art. 5 della legge qui impugnata. La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha riconosciuto che le Regioni, in materia ambientale, possono stabilire livelli di tutela più elevati rispetto alla disciplina statale. La limitazione della potestà legislativa regionale ai soli profili organizzativi impedisce di attuare questa finalità che pure codesta ecc.ma Corte ha riconosciuto (sent. n. 75/2017). In tal senso dispone, inoltre, l'art. 3-*quinquies* del decreto legislativo n. 152/06, il quale applica i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione alla materia.

Quanto all'eccesso di delega ravvisabile nell'articolo in esame, tale vizio va ricondotto alla introduzione da parte del legislatore delegato di modifiche delle competenze in luogo di un intervento di semplificazione, armonizzazione, coordinamento e razionalizzazione, quale quello richiesto dalla legge delega.

In assenza di una espressa previsione da parte del legislatore delegante e, conseguentemente, di criteri per operare, il regime di competenze introdotto — fortemente innovativo del previgente — è «tale da ridisegnare *ex novo* l'assetto generale dei rapporti tra Stato e regioni, (cost. n. 80/2012), fino ad integrare — a parere di questa Amministrazione ricorrente — il vizio di eccesso di delega.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, per violazione degli artt. 117, comma 3, 76, 3 e 97 della Costituzione.

L'art. 16, comma 25, inserisce nel decreto legislativo n. 165/06 l'art. 27-*bis*, disciplinando il provvedimento autorizzatorio unico regionale. La norma così dispone:

«Dopo l'art. 27 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e inserito il seguente:

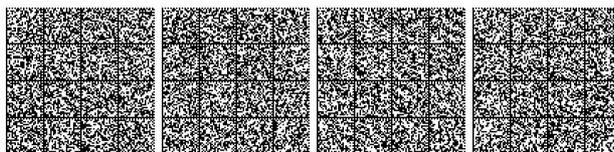
«Art. 27-*bis* (Provvedimento autorizzatorio unico regionale). — 1. Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'art. 23, comma 1, allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco predisposto dal proponente stesso. L'avviso al pubblico di cui all'art. 24, comma 2, reca altresì specifica indicazione di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atti di assenso richiesti.

2. Entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza l'autorità competente verifica l'avvenuto pagamento del contributo dovuto ai sensi dell'art. 33, nonché l'eventuale ricorrere della fattispecie di cui all'art. 32, comma 1, e comunica per via telematica a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web con modalità tali da garantire la tutela della riservatezza di eventuali informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente, in conformità a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale. In caso di progetti che possono avere impatti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato, la pubblicazione è notificata al medesimo con le modalità di cui all'art. 32.

3. Entro trenta giorni dalla pubblicazione della documentazione nel sito web dell'autorità competente, quest'ultima, nonché le amministrazioni e gli enti di cui al comma 2, per i profili di rispettiva competenza, verificano l'adeguatezza e la completezza della documentazione, assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per le eventuali integrazioni.

4. Successivamente alla verifica della completa documentale, ovvero, in caso di richieste di integrazioni, dalla data di ricevimento delle stesse, l'autorità competente pubblica l'avviso di cui all'art. 23, comma 1, lettera e), di cui è data comunque informazione nell'albo pretorio informatico delle amministrazioni comunali territorialmente interessate.

Tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui agli artt. 7 e 8, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Dalla data della pubblicazione del suddetto avviso, e per la durata di sessanta giorni, il pubblico interessato può presentare osservazioni concernenti la valutazione di impatto ambientale e, ove necessarie, la valutazione di incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale.



5. Entro i successivi trenta giorni autorità competente può chiedere al proponente eventuali integrazioni assestando allo stesso in termine non superiore a trenta giorni. Su richiesta motivata del proponente l'autorità competente può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a centottanta giorni. Qualora entro il termine stabilito il proponente non depositi la documentazione integrativa, l'istanza si intende ritirata ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione. L'autorità competente, ove motivatamente ritenga che le modifiche o le integrazioni siano sostanziali e rilevanti per il pubblico, dispone, entro quindici giorni dalla ricezione della documentazione integrativa, che il proponente trasmetta, entro i successivi quindici giorni, in nuovo avviso al pubblico, predisposto in conformità all'art. 24, comma 2, del presente decreto, da pubblicare a cura della medesima autorità competente sul proprio sito web, di cui è data comunque informazione nell'albo pretorio informatico delle amministrazioni comunali territorialmente interessate. In relazione alle modifiche o integrazioni apportate al progetto e alla documentazione, i termini di cui al comma 4 per l'ulteriore consultazione del pubblico sono ridotti alla metà.

6. L'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico si svolga ai sensi dell'art. 24-bis, comma 1, con le forme e le modalità disciplinate dalle regioni e dalle province autonome ai sensi dell'art. 7-bis, comma 8.

7. Fatto salvo il rispetto dei termini previsti dall'art. 32 per il caso di consultazioni transfrontaliere, entro dieci giorni dalla scadenza del termine di conclusione della consultazione ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali, autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'art. 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di centoventi giorni decorrenti dalla data di convocazione dei lavori. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone indicazione esplicita. Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato in conformità all'art. 25, commi 1, 3, 4, 5 e 6, del presente decreto.

8. Tutti i termini del procedimento si considerano perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.

9. Le condizioni e le misure supplementari relative all'autorizzazione integrata ambientale e contenute nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità di cui agli artt. 29-octies, 29-decies e 29-quattordices. Le condizioni e le misure supplementari relative agli altri titoli abilitativi di cui al comma 7, sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità previste dalle relative disposizioni di settore da parte delle amministrazioni competenti per materia.»

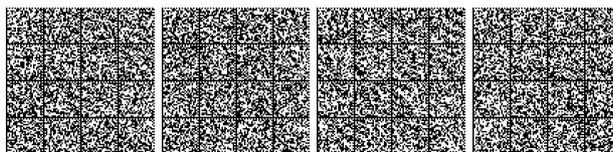
Dunque, viene dettagliatamente regolato il provvedimento autorizzatorio unico regionale, quale modalità esclusiva e obbligatoria di procedimento.

Per comprendere l'illogicità e l'illegittimità costituzionale della previsione normativa occorre considerare che lo stesso art. 16, al comma 1, prevede che il provvedimento autorizzatorio unico in materia ambientale, se di competenza statale, possa, solo se a richiesta dell'interessato, essere unico.

In altri termini, in caso di VIA statale, la regola è che il provvedimento non sia unico, salvo richiesta del proponente, mentre in caso di VIA regionale vige la obbligatorietà del procedimento unico, a prescindere dall'istanza dell'interessato (che viene dunque ad essere in ogni caso gravato da preventivi oneri istruttori maggiori). Non solo, ma il provvedimento unico statale tiene luogo solo di alcuni atti abilitativi (indicati dal comma 2, lettere da a ad h, del medesimo art. 16).

La finalità di integrare le valutazioni di impatto ambientale è rimessa alle decisioni degli Stati membri; in tal senso si richiama il ventunesimo considerando della Direttiva 2014/52/UE, (semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale), nonché il comma 2 dell'art. 2 della Dir. 2011/92/UE (La valutazione dell'impatto ambientale può essere integrata nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti negli Stati membri ovvero, in mancanza di queste, in altre procedure o nelle procedure da stabilire per rispettare gli obiettivi della presente direttiva).

Tuttavia la norma qui censurata riunisce nell'autorizzazione unica procedimenti afferenti materie anche diverse rispetto a quella ambientale, dando così luogo ad una violazione della delega legislativa e di conseguenza, ad una violazione dell'art. 76 Cost. L'art. 14 della legge 9/7/2015, n. 114 stabilisce, fra i criteri direttivi, quello di «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordi-



namento e all'integrazione con altre procedure volte rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale». Nessuna integrazione, dunque, in procedimenti aventi ad oggetto altre materie, quali, a titolo meramente esemplificativo, quella culturale ovvero il nulla osta ex art. 17, comma 2, decreto legislativo n. 105/2015 (Attuazione della direttiva 2012/18/UE, relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose) oppure ancora l'autorizzazione antisismica, o le autorizzazioni commerciali o i titoli abilitativi urbanistici.

Questa difesa è ben conscia che l'integrazione procedimentale è stata disciplinata dal decreto legislativo n. 127/2016, sulla base della quale fu novellato l'intero istituto della conferenza di servizi, anche relativamente ai progetti assoggettati a VIA di competenza non statale. Quello che però muta radicalmente con l'introduzione della norma impugnata e la circostanza che l'autorità competente VIA divenga «sportello unico» e quindi anche luogo, fisico o virtuale, ove il proponente si rivolgerà per ottenere tutto quanto necessario alla autorizzazione dei progetti. Il decreto legislativo n. 127/2016 identificava nella conferenza di natura decisoria l'unico momento decisivo riferito a tutti i titoli abilitativi necessari e non poneva in capo all'autorità competente l'onere procedimentale dell'apertura della fase istruttoria. Ciò però, non è stato previsto dalla legge delega la quale richiedeva un riordino attraverso l'integrazione dei soli procedimenti in materia ambientale.

Si tratta dell'introduzione di uno strumento procedimentale obiettivamente innovativo e complesso: si veda, ad esempio, l'introduzione dell'obbligo di comunicazione telematica con gli enti competenti.

La *ratio* della delega è invece l'adeguamento del sistema normativo italiano a quello comunitario in materia ambientale e con riferimento alle disposizioni della direttiva che prevedono l'integrazione dei procedimenti ambientali (tra l'altro come eventuale). Dunque, il perimetro della delega è senz'altro circoscritto ai procedimenti in materia ambientale, senza possibilità di andare ad incidere su ambiti che hanno una specifica disciplina, collegata a *ratio* normative diverse. La creazione di uno sportello unico con riferimento ad una serie di atti afferenti alle più diverse materie non costituisce il logico completamento (*cf.* Corte costituzionale n. 293/2010 e n. 199/2003) delle disposizioni della legge delega, che hanno avuto esclusivamente riguardo ai procedimenti in materia ambientale. Siffatta norma esula dalla materia di cui alla lettera *s*) dell'art. 117, comma 2, poiché incide su procedimenti che con l'ambiente non hanno attinenza, quali, a mero titolo di esempio, il governo del territorio ovvero la tutela della salute (rischi di incidente rilevante) ovvero la protezione civile (autorizzazione antisismica).

Codesta ecc.ma Corte ha stabilito che «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è tuttavia ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sentenza n. 170 del 2007 e n. 239 del 2003)», giacché quest'ultimo non può innovare al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza n. 293 del 2010). Ancora, «Esula dall'ambito della delega, quale precisato nel punto precedente, riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni in materie non di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina necessaria per operare tale riassetto non può rimanere ristretta alla sfera legislativa di competenza dello Stato, ma coinvolge quella delle Regioni, sia nel rapporto tra principi fondamentali e legislazione di dettaglio, nelle materie di competenza concorrente, sia, ai fortiori, nell'esercizio del potere di avocazione da parte dello Stato di funzioni amministrative, e conseguentemente legislative sulla base dell'art. 118, primo comma, Cost., nelle materie di competenza regionale residuale». (sent. n. 80/2012). Si consideri che, in tal modo, la autorizzazione unica — solo — regionale non risulta finalizzata ad una più penetrante difesa dell'ambiente; neppure potrebbe ipotizzarsi che la finalità della norma sia quella di fissare standard uniformi su tutto il territorio nazionale.

La legge di delega, del resto, ha del tutto ragionevolmente previsto che l'integrazione procedimentale avvenisse solo con riferimento ai procedimenti in materia ambientale; il provvedimento unico regionale, così come configurato dall'attuale art. 27-*bis* del decreto legislativo 152/2006 (come inserito dall'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 104/2017), impone termini perentori all'autorità competente VIA, pone — al contempo — in capo alla stessa autorità responsabilità e che possono anche essere ricondotte a soggetti diversi. Il tutto senza alcun coordinamento della normativa di settore. In sostanza la norma, in assenza di delega legislativa, pone responsabilità significative in capo all'autorità competente per la VIA regionale, al di fuori delle normative e dei procedimenti in materia ambientale, senza l'attribuzione di adeguati strumenti operativi.

Codesta ecc.ma Corte evidenzia come «il canone costituzionale del buon andamento riguarda anche gli aspetti attivi alle funzioni ed all'esercizio dei poteri amministrativi, cosicché «i relativi procedimenti debbono essere idonei a perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico nel rispetto dei diritti e degli interessi legittimi dei soggetti coinvolti nell'attività amministrativa» (sentenza n. 40 del 1998). L'obiettivo del buon andamento della Amministrazione può essere tuttavia perseguito e realizzato con strumenti e modalità diversi, parimenti efficaci, la cui scelta è rimessa alla discrezionalità del legislatore, naturalmente nei limiti della ragionevolezza (sentenza n. 103 del 1993)». (sent. n. 135/1998).



Il procedimento delineato dalla norma impugnata, tra l'altro, senza rimettere alcuna possibilità di scelta neppure al proponente, non prevede alcuna forma di coordinamento con altri e delicati procedimenti, rimettendo irragionevolmente all'autorità competente un potere e dei corrispondenti doveri esulanti dalla propria competenza, anche tecnica. La mancanza di chiarezza si traduce in incertezza applicativa, con conseguente possibile pregiudizio della garanzia di buon andamento dell'amministrazione pubblica, consacrato nell'art. 97 Cost.

La norma non lascia alcuno spazio né detta alcuna regola procedimentale, rimettendo ogni valutazione all'autorità competente, gravata così di responsabilità e da ambiti di competenza amplissimi, in palese contrasto con l'art. 97 Cost.

Ricordiamo che il principio di buon andamento è sempre stato declinato da codesta ecc.ma Corte nel senso di obbligare alla predisposizione di strutture e moduli di organizzazione volti ad assicurare un'ottimale funzionalità.

Si prefigura, inoltre, un fondato dubbio sulla ragionevolezza di tale scelta con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. e conseguente violazione del principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni, per mancanza di proporzionalità ed irrazionalità e di rispondenza logica rispetto alle finalità dichiarate. La norma, infatti, configura una indubbia e irragionevole disparità di trattamento, a seconda se il procedimento sia statale o regionale, senza che la territorialità o meno dell'autorità preposta possa costituire un parametro ragionevole di distinzione.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 21 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, 118, 5 e 120 della Costituzione.

L'art. 21 del decreto legislativo impugnato sostituisce l'art. 33 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e così dispone: «Le tariffe da applicare ai proponenti, determinate sulla base del costo effettivo del servizio, per la copertura dei costi sopportati dall'autorità competente per l'organizzazione e lo svolgimento delle attività istruttorie, di monitoraggio e controllo delle procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS sono definite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Risulta, dunque, il mancato coinvolgimento regionale nella determinazione, con decreto ministeriale, delle tariffe per la copertura dei costi istruttori, di cui all'art. 33, comma 1, del decreto legislativo 152/2006, come sostituito dall'art. 21 del decreto legislativo 104/2017. La modifica introduce ex-lege un parametro per la determinazione delle tariffe, che verranno determinate «sulla base del costo effettivo del servizio». La definizione delle tariffe sulla base del costo effettivo non può tuttavia prescindere da un previo confronto con tutte le autorità competenti in materia di VIA (e dunque le Regioni). L'assenza della previsione del previo confronto realizza una lesione delle potestà organizzative delle regioni, considerato anche che l'introduzione dell'autorizzazione unica regionale fa sì che il provvedimento finale sia connesso a competenze che esulano dalla tutela dell'ambiente e ricadono nelle materie di potestà concorrente regionale.

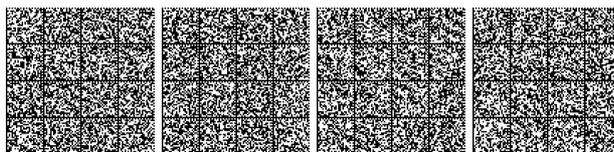
Le tariffe dovrebbero risultare connesse all'attività istruttoria e alla copertura degli oneri connessi; l'irragionevolezza legislativa ancor più messa in luce di quanto previsto dal comma 2 (non modificato) dello stesso art. 33 del decreto legislativo 152/2006 («Per le finalità di cui al comma 1, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono definire proprie modalità di quantificazione e corresponsione degli oneri da porre in capo ai proponenti).

In sostanza, il legislatore da un lato riconosce la possibilità per le regioni di attuare una propria definizione tariffaria, nella consapevolezza che trattasi di attività amministrativa regionale; dall'altra, dimentica del tutto qualsiasi consultazione con le regioni. Si realizza, pertanto, una lesione della potestà organizzativa regionale, poiché si va ad incidere sulla determinazione di tariffe in base a costi effettivi, senza che alle regioni risulti possibile partecipare al procedimento che porterà alla cristallizzazione di tali costi. Ne a dirsi che la determinazione dei costi di istruttoria afferisca alla materia di cui alla lettera s) dell'art. 117, comma 2, della Costituzione. Nel caso di specie, ancora una volta, risulta esserci un concorso di competenze statali e regionali, incompatibile con la prevalenza del decreto ministeriale e con la mancanza di coinvolgimento delle regioni nel processo decisionale che porta alla definizione di parte delle risorse destinate a coprire i costi istruttori.

Da ciò discende, a parere dell'amministrazione ricorrente, l'illegittimità costituzionale della legge delegata qui impugnata, la quale prevede un procedimento che ignora del tutto la leale collaborazione tra Stato e Regione auspicata dalla Costituzione in materia, per quanto detto in premessa, che inerisce strettamente a competenze regionali.

La forma di procedimento disegnata dalla legge gravata risulta incompatibile con il vigente modello costituzionale di leale collaborazione anche nell'esercizio delle funzioni amministrative, con manifesta violazione degli artt. 118, 5 e 120 Cost. e comprime il potere della Regione ricorrente di individuare le migliori condizioni di esercizio delle funzioni di propria competenza, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione a adeguatezza, riaffermati dall'art. 3-*quinq*ues del decreto legislativo n. 152/06, in manifesta violazione anche degli artt. 117, commi 3 e 4, e 118 Cost..

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 22, commi da 1 a 4 e dell'art. 26, comma 1 lettera a), del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, per violazione degli artt. 117, comma 3, 118, 76, 5 e 120 della Costituzione.



L'art. 22, commi da 1 a 4, e l'art. 26, comma 1 lettera a), dispongono modifiche agli allegati alla parte II del decreto legislativo 152/2006, sottraendo alle regioni un considerevole numero di tipologie progettuali (progetti in VIA e verifica di VIA), riguardanti materie di potestà legislativa anche regionale, per attribuirle alla competenza amministrativa dello Stato. Si cercherà in seguito di riassumere brevemente le violazioni della competenza regionale.

a) In particolare, l'art. 22, I comma, riserva alla competenza statale l'espressione della valutazione di impatto ambientale su a1) impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda con potenza termica complessiva superiore a 150 MW a2) impianti eolici per la produzione di energia elettrica sulla terraferma con potenza complessiva superiore a 30 MW, a3) elettrodotti aerei per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 10 Km, anche se non facenti parte della rete elettrica di trasmissione nazionale, a4) perforazione di pozzi finalizzati alla ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sulla terraferma e in mare; a5) coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, sulla terraferma e in mare, per un quantitativo estratto superiore a 500 tonnellate al giorno per il petrolio e a 500.000 m³ al giorno per il gas naturale; a6) i rilievi geofisici attraverso l'uso della tecnica airgun o esplosivo; a7) impianti geotermici pilota di cui all'art. 1, comma 3-bis, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22, e successive modificazioni, nonché attività di ricerca e coltivazione di risorse geotermiche in mare; a8) attività di ricerca e coltivazione di minerali utilizzabili per l'estrazione di metalli, metalloidi e loro composti, di grafite, combustibili solidi, rocce asfaltiche e bituminose e di sostanze radioattive. In tal modo va ad incidere sulla materia concorrente produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, sulla materia della ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi.

Stesse violazioni si rintracciano nella previsione di una VIA esclusivamente nazionale per quanto riguarda a9) lo stoccaggio di petrolio, prodotti chimici, prodotti petroliferi e prodotti petrolchimici con capacità complessiva superiore a 40.000 m³; a10) lo stoccaggio superficiale di gas naturali con una capacità complessiva superiore a 40.000 m³; a11) lo stoccaggio sotterraneo artificiale di gas combustibili in serbatoi con una capacità complessiva superiore a 80.000 m³; a12) di prodotti di gas di petrolio liquefatto e di gas naturale liquefatto con capacità complessiva superiore a 20.000 m³.

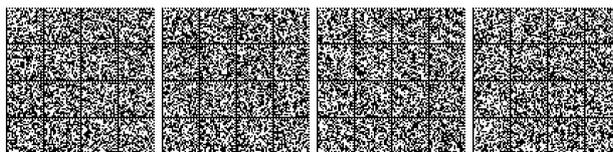
b) La riserva alla valutazione ambientale statale per b1) autostrade e strade extraurbane principali; strade extraurbane a quattro o più corsie o adeguamento di strade extraurbane esistenti a due corsie per renderle a quattro o più corsie, con una lunghezza ininterrotta di almeno 10 km b2) porti con funzione turistica e da diporto quando lo specchio d'acqua è superiore a 10 ettari o le aree esterne interessate superano i 5 ettari oppure i moli sono di lunghezza superiore ai 500 metri; b3) porti con funzione turistica e da diporto quando lo specchio d'acqua è superiore a 10 ettari o le aree esterne interessate superano i 5 ettari oppure i moli sono di lunghezza superiore ai 500 metri afferisce ad ambiti palesemente ricompresi anche alla materia concorrente porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione.

c) La riserva alla valutazione ambientale statale per gli impianti per la cattura di flussi di CO₂ provenienti da impianti che rientrano nel presente allegato e nell'allegato III al medesimo decreto o impianti di cattura nei quali il quantitativo complessivo annuo di CO₂ catturato è pari ad almeno 1,5 milioni di tonnellate, ai fini dello stoccaggio geologico a norma del decreto legislativo di recepimento della direttiva 2009/31/CE in materia di stoccaggio geologico di biossido di carbonio va ad incidere sulla materia concorrente produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sulla materia della ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, grandi reti di trasporto.

L'art. 22, inoltre, introduce l'elenco dei progetti da sottoporsi alla verifica di assoggettabilità di competenza statale: antecedentemente la verifica di assoggettabilità a VIA di competenza statale non contemplava specifiche categorie progettuali, come prevede ora l'allegato II bis, ma veniva svolta solo per le modifiche o varianti di progetti che avevano già espletato la procedura di VIA nazionale.

Trattasi di impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda con potenza termica complessiva superiore a 50 MW; installazioni di oleodotti e gasdotti e condutture per il trasporto di flussi di CO₂ ai fini dello stoccaggio geologico superiori a 20 km; impianti per la cattura di flussi di CO₂ provenienti da impianti che non rientrano negli allegati II e III al presente decreto ai fini dello stoccaggio geologico a norma del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 162, e successive modificazioni; elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 3 Km in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, sulla terraferma e in mare, per un quantitativo estratto fino a 500 tonnellate al giorno per il petrolio e a 500.000 m³ al giorno per il gas naturale sulla materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, della ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi.

Trattasi inoltre di interporti, piattaforme intermodali e terminali intermodali; porti e impianti portuali marittimi, fluviali e lacuali, compresi i porti con funzione peschereccia, vie navigabili; strade extraurbane secondarie di interesse nazionale; acquedotti con una lunghezza superiore ai 20 km; aeroporti (progetti non compresi nell'Allegato II); porti



con funzione turistica e da diporto, quando lo specchio d'acqua è inferiore o uguale a 10 ettari, le aree esterne interessate non superano i 5 ettari e i moli sono di lunghezza inferiore o uguale a 500 metri palesemente ricompresi nella materia concorrente porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione.

La norma riserva poi allo Stato la valutazione su modifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato II o all'allegato II bis, al presente allegato anche se già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli impatti ambientali significativi e negativi (modifica o estensione non inclusa nell'allegato III); si noti che l'autorizzazione antecedente potrebbe essere anche regionale.

L'allegato III e l'allegato IV alla parte seconda vengono specularmente modificati, sottraendo competenze alle Regioni.

L'art. 26, comma 1, lettera a), poi, dispone le corrispondenti abrogazioni.

Sotto il profilo della ragionevolezza della scelta allocativa la discrezionalità del legislatore deve misurarsi con una presunzione, relativa ma pure esistente, di adeguatezza dell'ente che fino a quel momento ha esercitato le funzioni da riallocare, sulla base di dati reali, acquisiti attingendo alla concreta esperienza istituzionale. L'art. 3-*quinquies*, in particolare al comma 3, del decreto legislativo n. 152/06, del resto, riconduce le funzioni regionali in materia ambientale al principio sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost. L'ingiustificata attribuzione di competenze prima regionali allo Stato determina, dunque, anche la lesione dell'autonomia amministrativa costituzionalmente garantita alla Regione.

Non solo ma, come si è esposto, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha ribadito che il legislatore in materia ambientale ha la possibilità di emettere norme di dettaglio, ma se finalizzate alla tutela del bene ambiente. Tutela che non è ben chiaro perché sia perseguita comprimendo le potestà regionali per alcuni progetti, senza una *ratio* che lo giustifichi. La norma, infatti, non amplia i casi di sottoposizione a procedura di valutazione o verifica ambientale; non pone ulteriori garanzie a difesa dell'ambiente, ma si limita ad attuare uno spostamento — in senso centrale — delle competenze, senza che ciò sia richiesto dalla direttiva cui si è inteso dare attuazione ovvero dalla legge delega.

Si attua così la violazione dell'art. 117 terzo comma e dell'art. 76 della Cost., dal momento che la legge delega non contempla espressamente la revisione del riparto delle potestà legislative ed amministrative tra Stato e regioni, limitandosi a richiamare l'esigenza di regolare aspetti procedurali in materia di VIA. Le medesime norme violano, altresì, l'art. 118 della Costituzione, in quanto vengono ridimensionate le competenze amministrative regionali e quelle a suo tempo conferite, per categorie di progetti, dalla stessa Regione agli enti locali, prescindendo da valutazioni sull'adeguatezza o meno del livello istituzionale coinvolto con ulteriore violazione del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), per mancata previa intesa in merito tra lo Stato e le regioni interessate.

Ne a dirsi che si possa ravvisare la necessità di un esercizio unitario delle funzioni, poiché i progetti citati dalla norma sono attribuiti allo Stato a prescindere dal fatto di ricadere nel territorio di più Regioni. Questa difesa non ignora che codesta ecc.ma Corte ha ritenuto più volte che l'allocazione delle competenze amministrative in tema di VIA spetta allo Stato: tuttavia, nel caso di specie, il riordino di competenze viene attuato al di fuori della delega legislativa e senza una finalità direttamente attinente al bene ambiente, poiché, come si è specificato, la norma prescinde dalla collocazione dell'opera ovvero da altri dati utili e necessari ad una organizzazione unitaria.

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 27 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, per violazione degli artt. 117, comma 3, 118 e 76 della Costituzione.

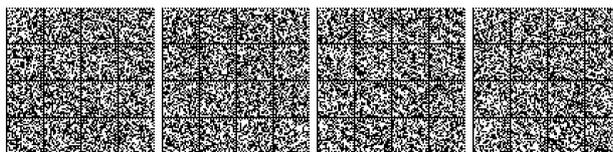
L'art. 27, comma 1 e 2, del decreto legislativo n. 104/2017 contiene una clausola di invarianza finanziaria: «Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Fermo il disposto di cui all'art. 21, le attività di cui al presente decreto sono svolte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

In sostanza, si impongono alle regioni nuovi adempimenti procedurali, con conseguenti nuovi oneri, si interviene così su materie anche concorrenti (come più volte riportato in premessa e nei paragrafi precedenti), ma tutto ciò, irragionevolmente, senza alcuna previsione finanziaria, anzi, al contrario, imponendo un blocco delle risorse.

Tale previsione è viziata per contrasto con la legge di delega.

L'art. 1, comma 4, della legge n. 114/2015, infatti, stabilisce, sia pur entro limiti ben determinati, la possibilità di riconoscere risorse in relazione a spese non contemplate da leggi vigenti e che non riguardino l'attività ordinaria delle amministrazioni, nei limiti occorrenti per l'adeguamento alla Direttiva.

Il legislatore delegato, invece, ha previsto, in pretesa attuazione della Direttiva 2014/52/CE, nuovi e maggiori oneri procedurali in capo alle amministrazioni regionali; ma, in contrasto con il citato art. 1, IV comma L 114/2015, non ha previsto alcuna possibilità di adeguamento finanziario, strumentale o di personale. L'irrazionalità della scelta risulta palese se solo si pensi all'obbligo, sancito dall'art. 16 comma 2 qui pure impugnato, di emettere il provvedimento



mento autorizzatorio unico, modificando così lo svolgimento delle funzioni regionali. Ciò riflette, altresì, il grave deficit delle norme gravate, sotto il profilo della ragionevolezza e della coerenza con gli scopi perseguiti dalla legge n. 114/2015; trattasi di norma che, peraltro, non ha attinenza con la tutela dell'ambiente e, pertanto, non è interna al perimetro della legislazione statale esclusiva. Il che sta ulteriormente a dimostrare che la violazione della legge delega è ben lungi dall'essere un completamento della delega stessa ovvero finalizzata alla tutela del bene ambiente.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza eccezione e deduzione disattesa, accogliere il presente ricorso e per l'effetto, dichiarare incostituzionali i seguenti artt. del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, «Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114» pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 156 del 6 luglio 2017:

- *l'art. 3 comma 1 lettera g), per contrasto con gli artt. 117, comma 3, 118, 3, 5 e 120 della Costituzione,*
- *l'art. 5 per violazione degli artt. 117, comma 3, 3 e 76 della Costituzione,*
- *l'art. 16 comma 2, per contrasto con gli artt. 117, comma 3, 118, 3, 5 e 120 della Costituzione,*
- *l'art. 21, per contrasto con gli artt. 117, commi 3 e 4, 118, 5 e 120 della Costituzione,*
- *l'art. 22 commi da 1 a 4, 26 comma 1 lettera a), per contrasto con gli artt. 117, comma 3, 118, 76, 5 e 120 della Costituzione,*
- *l'art. 27 per contrasto con gli artt. 117, comma 3, 118 e 76 della Costituzione.*

Si depositerà, unitamente al presente ricorso notificato, Delibera di Giunta Regionale n. 7027 del 3 agosto 2017.

Milano, li 18 agosto 2017

Avv. Forloni - Avv. Pujatti - Avv. Tamborino

17C00212

N. 136

*Ordinanza del 13 luglio 2017 del Consiglio di Stato sul ricorso
proposto da Ditta F.A.I. di Ferroni Ivano contro Provincia di Ferrara*

Professioni - Esercizio della professione di trasportatore su strada di cose per conto di terzi - Requisiti per l'iscrizione all'albo - Onorabilità - Previsione che non sussiste, o cessa di sussistere, il requisito dell'onorabilità in capo alla persona che abbia subito, in qualità di datore di lavoro, condanna penale definitiva per fatti che costituiscono violazione degli obblighi in materia previdenziale ed assistenziale.

- Decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395 (Attuazione della direttiva 98/76/CE del 1° ottobre 1998 del Consiglio dell'Unione europea, modificativa della direttiva 96/26/CE del 29 aprile 1996 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali), artt. 4 e 5, commi 2, lett. g), e 8.



IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUINTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 5869 del 2016, proposto da:

Ditta Fai di Ferroni Ivano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonello Ciervo, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Nizza, n. 53;

Contro Provincia di Ferrara, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Sarah Pantanali, con cui è elettivamente domiciliata ex art. 25 c.p.a. presso la segreteria sezionale del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, n. 13;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I, n. 278/2016, resa tra le parti, concernente la revoca dell'iscrizione all'albo delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto terzi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Ferrara;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 aprile 2017 il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e uditi per le parti gli avvocati Antonello Ciervo e, in sostituzione dell'avv. Pantanali, Guido Fiorentino;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, con la sentenza 3 marzo 2016, n. 278, ha respinto il ricorso proposto dalla F.A.I., impresa individuale di Ferroni Ivano, per l'annullamento dell'atto n. 566 del 5 febbraio 2015, con il quale la Provincia di Ferrara aveva disposto la revoca della sua iscrizione e la cancellazione dall'Albo delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto terzi della Provincia, essendo emersi in danno del titolare quattro decreti penali di condanna per omesso versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali e conseguenti perdita dei requisiti di onorabilità (ex artt. 4 e 5, comma 2, del decreto legislativo n. 395 del 2000).

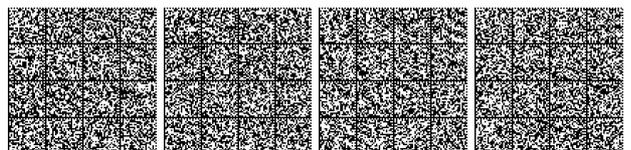
Il Tribunale amministrativo regionale ha in sintesi rilevato che:

la fattispecie di cui all'art. 5 decreto legislativo n. 395 del 2000 costituisce un'ipotesi di sanzione amministrativa conseguente al verificarsi di determinati presupposti, tra cui quella di cui alla lettera g) del comma 2, secondo cui cessa di sussistere il requisito dell'onorabilità in capo alla persona che «...abbia subito, in qualità di datore di lavoro, condanna penale definitiva per fatti che costituiscono violazione degli obblighi sussistenti in materia previdenziale e assistenziale»;

le decisioni assunte dal giudice penale, ancorché con decreto penale, costituiscono condanne penali a tutti gli effetti e sono del tutto equiparabili alle condanne pronunciate con sentenza;

l'ipotizzata sopravvenuta inefficacia della norma citata per effetto della ritenuta immediata applicabilità di quanto prevede il regolamento CE n. 1071 del 2009, che ha sostituito la precedente direttiva 98/76/CE, recepita in Italia dall'art. 5 del decreto legislativo n. 395 del 2000, non sussiste, posto che la disciplina contenuta nel citato regolamento è del tutto in linea rispetto a quella applicata nella specie, poiché anche nel regolamento il requisito della «perdita di onorabilità» è integrato dalle condanne penali (oltre ad altre sanzioni per eventuali infrazioni gravi della normativa nazionale in vigore), anche nell'ambito delle violazioni delle condizioni di retribuzione e di lavoro della professione»;

«le condanne o sanzioni per eventuali infrazioni gravi della normativa nazionale in vigore...» relative a «...condizioni di retribuzione e di lavoro della professione» (cf: art. 6 reg. CE n. 1071-2009) riguardano, dunque, condanne penali che presuppongono un comportamento del datore di lavoro — autotrasportatore contrario alla relativa disciplina nazionale regolatrice la professione e l'attività svolta quale datore di lavoro, con conseguente logica inclusione, tra tali comportamenti, di quelli in relazione ai quali egli è stato condannato penalmente per violazione degli obblighi previdenziali ed assistenziali nei confronti dei propri dipendenti;



sono oggettivamente gravi i reati commessi dal ricorrente, trattandosi, come emerge dai decreti penali, di reiterate omissioni di versamento dei contributi previdenziali, nel ristretto arco temporale di 4 anni (2009 - 2013), relativi alle prestazioni lavorative dei dipendenti dell'impresa individuale: non sussiste, pertanto, in relazione al requisito della «gravità», alcuna violazione del Regolamento.

2. La ditta F.A.I. ha chiesto la riforma di tale sentenza, deducendone l'erroneità per «violazione di legge ex art. 460, comma 5, codice di procedura penale e art. 5, comma 4, decreto legislativo n. 395-2000» (sostenendo, tra l'altro, che il decreto penale di condanna non comporterebbe l'applicazione di pene accessorie e, anche se divenuto esecutivo, non avrebbe efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo, con conseguenti inammissibilità di applicare le sanzioni irrogate con l'atto della cui legittimità si controverte, tanto più che il decreto penale di condanna non era indicato tra gli atti considerati come condanna, ex comma 4, dell'art. 5 del decreto legislativo n. 395 del 2000) e «violazione di legge ex art. 6 regolamento CE n. 1071-2009».

3. Si è costituita in giudizio la provincia appellata, chiedendo la reiezione dell'appello e spiegando appello incidentale relativamente al capo della sentenza che ha disposto la compensazione delle spese di lite.

4. Con ordinanza n. 4483 del 7 ottobre 2016 la Sezione ha accolto l'istanza cautelare ed ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata, avendo «ritenuto che le articolate censure contenute nell'atto di appello ed ulteriormente rappresentate nel corso dell'odierna discussione, con particolare riguardo alla compatibilità della normativa italiana con quella europea e comunque alla legittimità costituzionale di quella attualmente vigente, necessitano di ulteriore approfondimento nell'appropriata fase di merito...».

5. Nell'imminenza dell'udienza di trattazione la parte appellante ha ulteriormente illustrato le proprie tesi difensive, evidenziando il dubbio di legittimità costituzionale degli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 395 del 2000.

5. All'udienza pubblica del 27 aprile 2017, dopo la rituale discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. In punto di fatto la Sezione osserva che l'attività istruttoria posta a fondamento del provvedimento di revoca della cui legittimità si controverte è consistita nell'acquisizione del certificato del casellario giudiziale del sig. Ferroni Ivano, titolare della ditta appellante, da cui è merso che nei suoi confronti sono stati emessi n. 4 decreti penali di condanna per omesso versamento (continuato) delle ritenute previdenziali e assistenziali, delitto previsto e punito dall'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 463 del 1983, convertito con modificazioni dalla legge n. 638 del 1983.

È pacifico che i predetti decreti penali di condanna non sono stati opposti e sono divenuti esecutivi in data 28 novembre 2009, 3 novembre 2011, 8 aprile 2013 e 10 maggio 2013; non risulta concessa la sospensione condizionale della pena, né vi è dichiarazione di estinzione dei reati.

L'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 395 del 2000 stabilisce che non sussiste, o cessa di sussistere, il requisito di onorabilità (previsto dall'art. 4 dello stesso decreto legislativo) in caso di condanna del datore di lavoro per fatti che costituiscono violazione degli obblighi sussistenti in materia previdenziale ed assistenziale.

I ricordati decreti penali hanno perciò concretizzato la perdita del requisito dell'onorabilità ex art. 4 decreto legislativo n. 395 del 2000, tipizzato dalla citata lettera g) del comma 2 dell'articolo 5, e conseguentemente la Provincia di Ferrara ha disposto in danno della ditta F.A.I., la revoca dell'iscrizione all'albo dei trasportatori per conto di terzi e la cancellazione d'ufficio; ciò del resto in puntuale e vincolata applicazione del comma 8 dello stesso articolo 5, a mente del quale «La sussistenza del requisito di onorabilità cessa, di diritto, come conseguenza del verificarsi dei presupposti previsti dai commi che precedono».

7. La Sezione osserva che in presenza dell'univoco dettato legislativo, così delineato, non può ragionevolmente dubitarsi, sotto un profilo formale, della correttezza dell'operato dell'amministrazione.

7.1. È infatti indiscutibile che, per effetto del combinato disposto degli articoli 4, e 5, commi 2 e 8, del decreto legislativo n. 395 del 2000, gli incontestati decreti di condanna, inoppugnati e divenuti pertanto definitivi, pronunciati nei confronti del titolare della F.A.I., quale datore di lavoro, per la violazione degli obblighi in materia di previdenziale ed assistenziale, integra il presupposto della perdita dei requisiti di onorabilità e determina la revoca dell'iscrizione all'Albo e/o la cancellazione d'ufficio.

7.2. Né vale sostenere che con il decreto penale di condanna non possono essere applicate pene accessorie, perché tale non può essere considerata la misura meramente amministrativa di cui si discute, priva di qualsiasi effetto punitivo o afflittivo (il che esclude, ad avviso della Sezione, che possa essere invocato nella fattispecie in esame la violazione del principio del *ne bis in idem*), ma diretta unicamente ad evitare che l'attività professionale di cui si tratta sia svolta da un soggetto che non si sia dimostrato affidabile in ordine al rispetto della legislazione in materia di tutela del lavoro



subordinato; ugualmente inconferente è il richiamo alla inefficacia di giudicato del decreto penale nei giudizi civili o amministrativi,

7.3. Né può fondatamente sostenersi che una più favorevole previsione in materia sia contenuta, come prospettato dall'appellante, nel regolamento CE n. 1071 del 2009 (art. 6, par. 3): è sufficiente rilevare che l'abrogazione per effetto di tale nuovo regolamento della precedente direttiva 96/26/CE, recepita con il decreto legislativo n. 395 del 2000, non comporta automaticamente anche l'abrogazione di quest'ultimo, che resta in vigore tutto quanto non sia incompatibile con la nuova disciplina, incompatibilità che non è dato rinvenire nei riguardi della specifica materia dei requisiti di onorabilità, per i quali è rimasta ostativa la condanna per gravi reati in materia di legislazione comunitaria e di lavoro, tra cui rientra quella per cui è questione nella presente controversia.

8. Ciò posto, tuttavia la Sezione è dell'avviso che sia rilevante (alla stregua di quanto fin qui rilevato) e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 4, e 5, commi 2 e 8, del più volte citato decreto legislativo n. 395 del 2000 in riferimento agli articoli, 3, 24 e 113 della Costituzione.

8.1. Come si è osservato in precedenza, l'articolo 4, comma 5, dispone che i requisiti (indicati dagli artt. 5, 6 e 7) per l'iscrizione all'albo di cui all'art. 1 legge n. 298/1974 devono permanere per il periodo di iscrizione; il successivo art. 5, comma 2, stabilisce che «Non sussiste, o cessa di sussistere, il requisito dell'onorabilità in capo alla persona che... g) abbia subito, in qualità di datore di lavoro, l'applicazione di qualunque sanzione, comunque comminata, per omissis o insufficiente versamento degli oneri previdenziali od assistenziali».

Tale combinato disposto determina un automatismo normativo tra la perdita del requisito di onorabilità in applicazione di qualsiasi sanzione penale grave, comunque comminata (come nel caso in esame), escludendo in radice qualsiasi possibilità di valutazione da parte dell'amministrazione circa la tipologia di infrazione compiuta o l'entità della sanzione subita o qualsiasi altro elemento rilevante (elemento psicologico del reato, successiva estinzione della pena, depenalizzazione del reato, etc.); ciò trova del resto conferma nel ricordato comma 8 dell'art. 5, a tenore del quale «La sussistenza del requisito dell'onorabilità cessa, di diritto, come conseguenza del verificarsi dei presupposti previsti dai commi che precedono».

In tale ipotesi, dunque, il giudizio sugli interessi, pubblici e privati, in gioco e sul bilanciamento degli stessi è già stato fatto, una volta e per tutte, astrattamente dal legislatore che ha imposto un'attività rigidamente vincolata all'Amministrazione in punto verifica della permanenza del suddetto requisito di onorabilità.

8.2. Sennonché, ad avviso della Sezione, tale automatismo non sembra conforme alla previsione dell'art. 3 della Costituzione, in tema di ragionevolezza e proporzionalità.

Invero occorre ricordare che, come ha statuito la Corte costituzionale in altri settori dell'ordinamento (*cf.*, da ultimo, sentenza 18 luglio 2013, n. 202), gli automatismi disposti dal legislatore devono rispecchiare un ragionevole bilanciamento tra tutti gli interessi e i diritti di rilievo costituzionale coinvolti e devono conseguentemente essere censurate quelle disposizioni legislative che incidano in modo sproporzionato e irragionevole sui diritti fondamentali (*cf.*, anche sentenze n. 245-2011, n. 299-2010 e n. 249-2010).

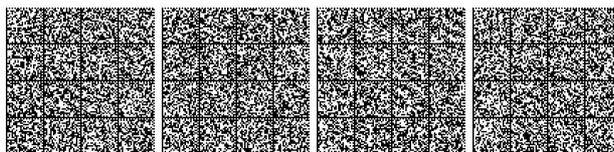
Nel caso in esame, la libertà di iniziativa economica privata, protetta dalla Costituzione e richiamata anche dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), può essere agevolmente configurata quale diritto fondamentale del cittadino, anche nella prospettiva dinamica di strumento per la concreta manifestazione della propria personalità, da un lato, e di crescita e sviluppo sociale ed economico della società, dall'altro: tale diritto resterebbe definitivamente ed inesorabilmente compromesso nel caso di specie, sotto il profilo della perdita irrevocabile del requisito della onorabilità, dalla sussistenza di una qualsiasi sanzione penale anche minima.

Ciò rileva anche sotto il profilo della proporzionalità, dal momento che proprio quell'effetto interamente automatico della misura/sanzione amministrativa di revoca dell'iscrizione o cancellazione dall'albo, priva di qualsiasi possibile graduazione automatica, finisce con il ricollegare una conseguenza irreversibile ad una misura che, in quanto penale e dunque punitiva, è necessariamente temporanea o addirittura ha natura pecuniaria.

Tanto più che, nell'ambito dei reati in materia previdenziale è da poco intervenuto il decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, attuativo della legge 28 aprile 2014, n. 67, entrato in vigore il 6 febbraio 2016, che ha disposto la depenalizzazione di numerose ipotesi di reato in materia di lavoro e previdenza obbligatoria, prevedendone la trasformazione in illeciti amministrativi.

L'intervento di depenalizzazione nell'ambito della materia previdenziale ha riguardato, in particolare, l'articolo 2, comma 1-bis, decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, che è stato sostituito dall'articolo 3, comma 6, di detto decreto.

Anche per il legislatore penale, dunque, sussiste una graduazione tra sanzioni diverse (penali e amministrative) a seconda del tipo e dell'entità dell'illecito, frutto di un giudizio astratto del legislatore che cerca un equilibrato bilanciamento



mento tra valori opposti, che nel caso di specie è del tutto assente, poiché qualsiasi sanzione in materia previdenziale, di qualsiasi natura ed entità, comporta automaticamente il ritiro dell'autorizzazione.

8.3. Sotto altro concorrente profilo quello stesso automatismo può determinare in via di fatto una parimenti inammissibile violazione dell'art. 24, che predica il diritto di difesa e di agire in giudizio del cittadino per la tutela di un proprio diritto o interesse, e dell'art. 113 (in tema di sindacato sugli atti della pubblica amministrazione).

Solo formalmente infatti in una situazione del genere può ammettersi l'esistenza della facoltà di agire in giudizio e di sindacare un atto dell'amministrazione laddove in concreto tali facoltà sono del tutto assente o irragionevolmente limitate al solo riscontro formale dell'avvenuto riscontro da parte dell'amministrazione dell'esistenza di una condanna penale, senza alcuna possibilità di valutazione in concreto della sua rilevanza ai fini della persistenza dell'iscrizione all'albo o della effettiva ricorrenza di un pregiudizio o di un pericolo per l'interesse pubblico derivante dall'esistenza di quella sentenza.

8.4. Non può in tal senso sottacersi che il par. 3, dell'art. 6, del regolamento CE 21 ottobre 2009, n. 1071, espressamente prevede che il requisito di onorabilità (di cui all'art. 3, par. 1, lettera b) «...non si considera rispettato finché non sia adottata una misura di riabilitazione o un'altra misura di effetto equivalente a norma delle pertinenti disposizioni nazionali», il che consente di ritenere l'irragionevolezza di un provvedimento automatico ed irreversibile come quello previsto dalle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 395 del 2000, essendo appena il caso di aggiungere che non è possibile, ad avviso della Sezione, operare nel caso di specie un'interpretazione costituzionalmente orientata delle predette disposizioni, spettando esclusivamente al legislatore l'individuazione e la previsione concreta delle adeguate, proporzionate e ragionevoli misure sanzionatorie amministrative conseguenti a pronunce di condanne penali incidenti sul requisito dell'onorabilità ovvero della misure riabilitative o di altre misure di effetto equivalente, anche di natura temporanea.

9. Per le ragioni sopra esposte si solleva innanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionalità del combinato disposto degli artt. 4, e art. 5, comma 2, lettera g), e comma 8, decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395, nei sensi indicati in motivazione, con riferimento agli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), visti gli articoli 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità degli articoli 4 e 5, comma 2, lettera g) e comma 8, decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395 in relazione agli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 27 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente;

Paolo Giovanni Nicolò Lotti, consigliere, estensore;

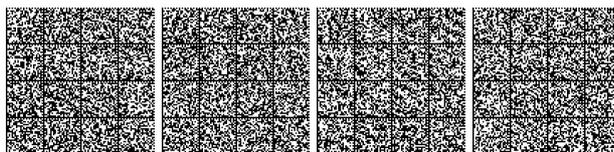
Fabio Franconiero, consigliere;

Stefano Fantini, consigliere;

Daniele Ravenna, consigliere.

Il Presidente: SALTELLI

L'estensore: LOTTI



N. 137

*Ordinanza del 19 luglio 2017 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Mancuso Pasquale e altri contro Ministero della difesa e altri*

Enti pubblici - Croce rossa italiana - Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce rossa (C.R.I.) - Trasferimento di funzioni alla costituenda Associazione della Croce rossa italiana - Riordino fino alla liquidazione - Tempi e modalità - Patrimonio - Corpi militari ausiliari delle Forze armate - Inquadramento del personale - Norme transitorie e finali.

- Decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178 ("Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.), a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183"), artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 8540 del 2016, proposto dai signori:

Pasquale Mancuso, Satta Maurizio, Celotto Ferdinando, Del Giudice Alessandro, Peragine Giovanni, Palladino Saverio, Colasuonno Francesco, Giuliani Michele, Rella Giuseppe, Sciacovelli Nicola, Liantonio Vito, Tetro Rocco, Parrulli Giovanni, Tetro Nicola, De Paola Giacomo, Stallone Giuseppe, Lauciello Giuseppe, Savino Domenico, Regina Giuseppe, Miracolo Carmine, Orgera Pio Giorgio, Ambrosini David, Giordani Aldo, Badalone Vittorio, Tarsi Roberto, Balestrieri Ferdinando, Sorrentino Giuseppe, Sorbo Luca, Molfetta Vincenzo, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesco Foggia e Luca Strazzullo e domiciliati *ex lege* (art. 25, comma 1, lettera «a» cod. proc. amm.) presso la Segreteria della III sezione del TAR del Lazio in Roma, via Flaminia, 189;

Contro Ministero della difesa, Ministero della salute, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Ente strumentale alla Croce Rossa Italiana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la medesima domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Sul ricorso numero di registro generale 8541 del 2016, proposto dai signori:

Franco Minucci, Barbato Nino, Roccella Antonio, Facciuto Antonio, Facciuto Michele, Depaola Francesco, Stallone Michele, Legrottaglie Angelo Antonio, Falcicchio Vito, Falcicchio Domenico, Sinisi Angelantonio, Consalvi Augusto, Vitiello Brunello, Cianci Potito, Seth Massimiliano, Del Giudice Antonio, Troisi Sergio, Corsano Luciano, Gregori Antonio, Iadevaia Angelo, De Luca Francesco, Improta Ciro, Luongo Federico, Fabiani Marco, Lucarelli Giuseppe, rappresentati e difesi dagli avvocati Luca Strazzullo e Francesco Foggia e domiciliati *ex lege* presso la Segreteria della III sezione del Tar del Lazio in Roma, via Flaminia, 189;

Contro Ministero della difesa, Ministero della salute, Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ente Strumentale alla Croce Rossa Italiana, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale Dello Stato e presso la medesima domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento:

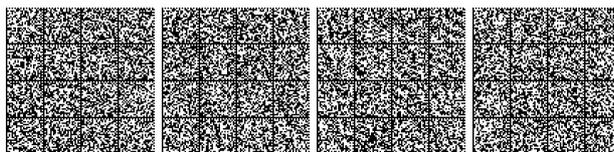
quanto al ricorso n. 8540 del 2016:

del decreto emesso in data 25 marzo 2016, *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 155 del 5 luglio 2016 recante «Criteri e modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento del personale già appartenente al Corpo militare e quelli previsti dal contratto collettivo relativo al personale civile con contratto a tempo determinato della Associazione Italiana della Croce Rossa», nonché di ogni atto presupposto, connesso o collegato, fra cui i provvedimenti individuali di congedo, non meglio conosciuti;

quanto al ricorso n. 8541 del 2016:

del medesimo decreto emesso in data 25 marzo 2016, *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 155 del 5 luglio 2016, nonché di ogni atto presupposto, connesso o collegato, fra cui i provvedimenti individuali di congedo, non meglio conosciuti;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;



Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intime;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 marzo 2017 il dott. Achille Sinatra e uditi per la parte ricorrente gli avvocati F. Foggia e L. Strazzullo, nonché per l'Amministrazione resistente l'avvocato dello Stato P. De Nuntis solo nella chiamata preliminare;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con due successivi ricorsi (nn. 8540/16 e 8541/16, entrambi notificati il 21 luglio 2016) numerosi appartenenti al Corpo Militare della Croce Rossa Italiana (C.R.I.) hanno impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (adottato su proposta del Ministro della salute, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della difesa, nonché per la semplificazione e la pubblica amministrazione) in data 25 marzo 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 155 del 5 luglio 2016, recante «Criteri e modalità di equiparazione fra livelli di inquadramento del personale, già appartenente al corpo militare e quelli previsti dal contratto collettivo relativo al personale civile con contratto a tempo determinato della Croce Rossa Italiana», con fissazione della data di collocamento in congedo del personale in questione, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178 (Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa - C.R.I. - a norma dell'art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183); parimenti, erano resi oggetto di impugnativa «ogni atto presupposto ... o comunque collegato», ivi compresi i pareri del Ministero dell'economia (nota n. 7124 del 21 settembre 2015), del Ministero della difesa (nota n. 36224 del 23 settembre 2015) e della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica (note nn. 54978 del 30 settembre 2015; note DICA 13536 del 23 giugno 2016 e 11614 del 31 maggio 2016), oltre ai conseguenti provvedimenti individuali di congedo, di estremi ancora non conosciuti.

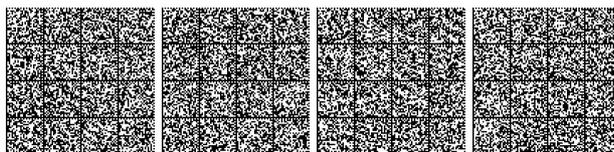
Quanto sopra, nel contesto di una disposta trasformazione organizzativa dell'Ente, con liquidazione del soggetto pubblico e istituzione di un'Associazione privata, destinata a conservare dell'originario Corpo militare solo un nucleo di volontari non retribuiti.

In entrambe le impugnative (anche se non con identico ordine) si prospettano le seguenti argomentazioni difensive:

1) Violazione o falsa applicazione dell'art. 12 della legge 28 ottobre 1986, n. 730; eccesso di potere per contrasto fra atti interni ed esterni; illogicità manifesta, tenuto conto delle ragioni (eventi calamitosi degli anni '80), che avevano indotto il legislatore ad istituire un ruolo speciale di personale militare ad esaurimento, che non potrebbe venire meno per la mera trasformazione dell'ente pubblico in associazione di diritto privato, tenuto conto del fatto che l'art. 1, comma 4, del citato decreto legislativo n. 178 del 2012 indica fra le attività dell'associazione quella di «continuare a svolgere, in tempo di pace e in conformità a quanto previsto dalle vigenti convenzioni e risoluzioni internazionali, servizi di assistenza sociale e di soccorso sanitario in favore di popolazioni, anche straniere, in occasioni di calamità e di situazioni di emergenza, di rilievo locale, regionale, nazionale e internazionale». Permanendo, infatti, le ragioni di servizio che avevano condotto all'istituzione del ruolo ad esaurimento di cui trattasi, non si sarebbe potuta disporre la cessazione dall'impiego militare del personale ricorrente;

2) Violazione del codice di ordinamento militare; eccesso di potere per contrasto fra atti esterni, in quanto l'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 178 del 2012 — disponendo il collocamento in congedo *ex lege* dell'intero personale militare — introdurrebbe per quest'ultimo una tipologia di cessazione dal servizio estranea ad ogni ipotesi tipica prevista dal predetto codice, senza abrogazione dello stesso e senza deroga formale;

3) Violazione degli articoli 3, 4 e 97 della Costituzione; violazione dell'art. 31 del decreto legislativo n. 165 del 2001; violazione del principio di ragionevolezza, eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione; sviamento, in quanto la cessazione dell'ente pubblico non economico Croce Rossa Italiana e l'istituzione dell'omonimo ente morale di diritto privato non avrebbe dovuto comportare cessazione dal servizio del personale militare, potendo quest'ultimo passare ad altre strutture dello Stato ad ordinamento militare, ovvero permanere nel ruolo militare ad esaurimento della stessa C.R.I., di cui all'art. 5, comma 3 del decreto legislativo n. 178/2012. Quanto sopra, in conformità a quanto avvenuto in occasione della smilitarizzazione di altri Corpi, come quelli della Polizia Penitenziaria e della Guardia di pubblica Sicurezza, al cui personale, che non intendesse transitare nel ruolo civile, era stata consentita la permanenza in ruoli ad esaurimento degli ufficiali e dei sottufficiali (leggi 15 dicembre 1990, n. 395, art. 25 e legge 1° aprile 1981, n. 121, art. 36). Nel caso di specie, al personale interessato non è accordata alcuna possibilità di completare nel ruolo di



provenienza la maturazione del proprio servizio attivo, in vista del raggiungimento dell'età pensionabile, potendo detto personale soltanto optare per un servizio volontario e gratuito (in violazione del diritto alla conservazione del proprio trattamento economico), ovvero accettare il passaggio nell'ambito del personale civile, con attribuzione dei relativi livelli funzionali e retributivi, con successivo transito presso altre amministrazioni pubbliche.

In rapporto alla situazione in precedenza descritta i ricorrenti eccepiscono in via prioritaria l'incostituzionalità delle disposizioni normative in esame sotto i seguenti profili:

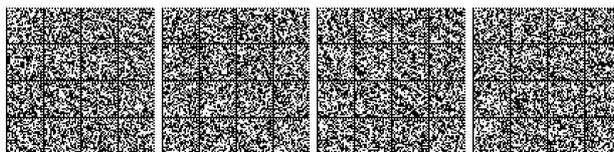
A) Contrasto degli articoli 1 e 5, commi 3, 5 e 6 del decreto legislativo n. 178 del 2012 con gli articoli 76 e 77, comma 1 della Costituzione, in quanto la decisione del Governo di privatizzare l'ente pubblico in questione risulterebbe assunta in eccesso rispetto alla delega, al medesimo conferita con legge n. 183 del 2010: con tale legge, infatti, risultano preordinati soltanto «semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa degli enti, istituti e società vigilati», nonché «razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento», con ulteriore «ridefinizione del rapporto di vigilanza tra il Ministero della salute e gli enti ed istituti vigilati», in ogni caso con mera razionalizzazione dell'esistente e ricerca di moduli organizzativi per coniugare i diritti dei lavoratori con le esigenze di contenimento della spesa pubblica, non anche con creazione di un nuovo organismo associativo di diritto privato;

B) Contrasto degli articoli 5, comma 5 e 6, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo n. 178 del 2012 con gli articoli 3, 4, 35 e 97 della Costituzione, per intervenuta *reformatio in peius* delle condizioni dei lavoratori interessati, costretti a scegliere fra il passaggio nel Corpo militare volontario (composto in via esclusiva da personale militare in congedo e non retribuito) e la ricomprensione nell'ambito del personale civile dell'Ente, con successiva assegnazione a diverse amministrazioni pubbliche — nella fase di mobilità speciale disciplinata dalla c.d. «legge Madia», attuata con decreto ministeriale del 14 settembre 2015 — e successivo collocamento in disponibilità del personale non assorbito dal giorno 1° gennaio 2018, senza assicurare la continuità del rapporto di impiego e la tutela dei livelli retributivi acquisiti, nei termini sanciti dall'art. 2112 del codice civile, richiamato dall'art. 31 del T.U. sul pubblico impiego;

C) Contrasto degli articoli 5 e 6 del decreto legislativo n. 178 del 2012 con l'art. 1 — protocollo 1 — della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e, quindi, con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, tenuto conto del complesso dei diritti, derivanti da rapporti di servizio anche trentennali nel Corpo militare della Croce Rossa Italiana, come disciplinati dall'art. 6 della legge 20 ottobre 1986, n. 730 e dall'art. 5, regio decreto 10 febbraio 1936, n. 484, implicanti uno *status* giuridico ed economico, la cui tutela potrebbe essere ricondotta anche all'art. 1 del Protocollo 1 CEDU: tutela, da intendere non come assoluta e perpetua intangibilità, ma come prevedibilità della condotta dei pubblici poteri, sulla base di norme accessibili, precise e certe (*cf.* in tal senso Corte EDU, Carbonara e Ventura, n. 24638/94, sentenza del 30 maggio 2000 e Beyeler c. Italia - Grande Camera - n. 33202/96, sentenza del 30 maggio 2000). Nella situazione in esame resterebbero del tutto oscure le modalità, con cui il personale militare della Croce Rossa Italiana verrebbe ad essere impiegato, dopo essere passato in un ruolo ad esaurimento nell'ambito del personale civile della stessa Croce Rossa, con attribuzione di livelli funzionali al di fuori di prestabiliti criteri di equipollenza e con sicura disparità di trattamento rispetto non solo al corrispondente personale delle Forze Armate, ma anche al personale di pari grado e livello già operante presso la Croce Rossa Italiana.

Le Amministrazioni intimate, costitutesi in giudizio, sottolineano la discrezionalità del legislatore, nel prevedere l'estinzione dell'Ente pubblico Croce Rossa Italiana e l'istituzione dell'Associazione della Croce Rossa Italiana, quale ente morale di diritto privato, senza possibile rilevanza delle diverse statuizioni, assunte per il Corpo degli Agenti di Custodia e del Corpo delle Guardie di pubblica Sicurezza. L'attribuzione di un assegno *ad personam* al personale congedato, inoltre, escluderebbe qualsiasi pregiudizio economico, in quanto destinato alla conservazione anche dopo il passaggio per mobilità ad altra amministrazione, con ampie possibilità di ricollocazione del personale interessato, anche in base alle ordinarie garanzie, di cui agli articoli 33, 34 e 34-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001.

In esito ad ordinanze istruttorie di questo Tribunale, infine, l'Ente Strumentale alla Croce Rossa Italiana - Servizio Contenzioso Personale Militare segnala come già si registri nella struttura un «abissale vuoto di personale», tale da rendere «estremamente difficoltoso fare fronte a tutte le quotidiane attività», con previsto completamento delle fasi di mobilità, previste dal decreto legislativo n. 178 del 2012 entro il 31 dicembre 2017, nei modi e con la gradualità ivi prescritti.



DIRITTO

Con i ricorsi in esame — di cui va disposta la riunione, per evidente connessione soggettiva e oggettiva — viene contestata l'ultima fase della trasformazione della Croce Rossa Italiana: trasformazione avviata con la legge n. 183 del 4 novembre 2010 (recante diverse deleghe al Governo in materia di lavoro, nonché, specificamente, di riorganizzazione di enti) e portata a compimento con il decreto legislativo n. 178 del 28 settembre 2012 (Riorganizzazione dell'Associazione Italiana della Croce Rossa, a norma dell'art. 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183). In tale ultima fase, in particolare, sono stati emessi i provvedimenti di determinazione sia dei criteri di inquadramento del personale militare nel ruolo civile, sia della decorrenza del congedo del medesimo personale dal Corpo Militare: tali provvedimenti, oggetto di entrambe le impugnative, appaiono direttamente incidenti sul trattamento giuridico ed economico dei ricorrenti, che prospettano al riguardo censure di violazione di legge ed eccesso di potere sotto vari profili, con ulteriore eccezione di incostituzionalità che investe, in via prioritaria, l'art. 5 del citato decreto legislativo, ma anche, sostanzialmente, l'intero impianto della disposta ristrutturazione dell'Ente.

Il Collegio ritiene che detta eccezione sia rilevante e non manifestamente infondata, per le ragioni di seguito illustrate.

Per quanto riguarda la rilevanza, non sembra inutile premettere che, da parte del personale interessato, sono stati proposti ricorsi collettivi anche in rapporto a fasi precedenti della trasformazione, disposta col citato decreto legislativo, quali la procedura di selezione del personale militare destinato a rimanere tale, ai sensi dell'art. 5, comma 6 del decreto legislativo n. 178 del 2012 (avviso n. 74 del 23 settembre 2014), nonché la fissazione dei criteri per la mobilità dei dipendenti a tempo indeterminato della Croce Rossa, dichiarati in soprannumero (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 227 del 30 settembre 2015). Il primo di tali ricorsi (n. 14690/2014), tuttavia, è stato respinto nel merito da questo Tribunale con sentenza n. 4124/16 del 5 aprile 2016 (che non risulta appellata), mentre per il secondo (n. 14657/15) si registrano solo rigetto dell'istanza cautelare (ordinanza n. 278/16), nonché successiva pronuncia del Consiglio di Stato (ordinanza n. 956/16 del 18 marzo 2016), in cui si sollecita la fissazione (non ancora avvenuta) dell'udienza di merito, anche al fine di un «compiuto e attento esame dei profili di illegittimità prospettati dalle parti, non esclusa la dedotta questione di legittimità costituzionale».

Tale questione, in effetti, appare autonomamente rilevante anche per la presente decisione, in quanto i provvedimenti da ultimo impugnati — incidenti in via diretta e definitiva sullo *status* professionale degli attuali ricorrenti — appaiono del tutto conformi all'*iter* procedurale, tracciato nel citato decreto legislativo n. 178 del 2012, di modo che, in applicazione dello stesso testo legislativo, il ricorso non potrebbe che essere respinto.

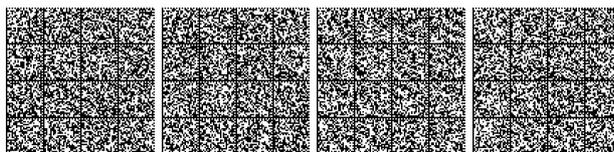
Entra pertanto in discussione la ravvisata, non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità, in rapporto agli articoli 1, 3, 76, 97 e 117 della Costituzione (per quanto riguarda l'art. 117, con riferimento all'art. 1 del Protocollo Addizionale n. 1 alla CEDU).

A tale riguardo, appare in primo luogo necessario valutare l'ampiezza e le finalità della delega, contenuta nella citata legge n. 183 del 2010: legge che, come già in precedenza sottolineato, si riferiva non specificamente alla Croce Rossa, ma alla disciplina di svariati rapporti di lavoro con amministrazioni pubbliche (in relazione all'eventuale carattere usurante delle mansioni da svolgere, ovvero a congedi, aspettative, permessi, ammortizzatori sociali ed altro), con ulteriore prevista riorganizzazione di enti. Sotto quest'ultimo profilo, l'art. 2, comma 1, della legge n. 183 contiene formale delega al Governo «ad adottare ... uno o più decreti legislativi, finalizzati alla riorganizzazione degli enti, istituti e società vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute, nonché alla ridefinizione del rapporto di vigilanza dei predetti Ministeri sugli stessi enti, istituti e società, ferme restando ... le funzioni loro attribuite».

I principi e criteri direttivi, forniti al legislatore delegato, sono sintetizzabili come segue:

- a) semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa, in base ai principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'attività amministrativa, «ferme restando le specifiche disposizioni vigenti per il ... personale in servizio», alla data di entrata in vigore della legge delega;
- b) razionalizzazione e ottimizzazione delle spese;
- c) ridefinizione del rapporto di vigilanza, in base a indirizzi e direttive delle Amministrazioni vigilanti;
- d) organizzazione del casellario centrale infortuni;
- e) obbligo degli enti e istituti vigilati di adeguare i propri statuti alle disposizioni dei decreti legislativi, emanati in attuazione della medesima legge delega.

A fronte di tali disposizioni — che non sembrano suggerire interventi totalmente innovativi, né certamente soppressivi, degli enti da riorganizzare — il decreto legislativo n. 178 del 2012 opera un'integrale rinnovazione strutturale



per quanto riguarda la Croce Rossa Italiana, già ente pubblico non economico a norma dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 613 del 31 luglio 1980 (nel testo sostituito dall'art. 7 del decreto-legge n. 390 del 1995, convertito in legge n. 490 del 20 novembre 1995) ed inclusivo di un Corpo volontario ausiliario delle Forze Armate, con il regime di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (e conseguente giurisdizione del giudice amministrativo per il relativo rapporto di lavoro: *cf.* Consiglio di Stato, sezione VI, 25 luglio 2003, n. 4283). La riorganizzazione parte (art. 2) dalla nuova denominazione dell'ente — ancora pubblico — come «Ente strumentale alla Croce Rossa Italiana» e — previa predisposizione di nuovo atto costitutivo e statuto (art. 3) — prevede quindi svariate attività, fra cui il ripiano dell'indebitamento pregresso e ad una fase disciplinata, per quanto non espressamente previsto (art. 4), dalle norme in materia di liquidazione coatta amministrativa; in base all'art. 8 del medesimo decreto legislativo, infine, «a far data dal 1° gennaio 2018 l'Ente è soppresso e posto in liquidazione», con subentro in tutti i rapporti attivi e passivi di una neo-istituita «Associazione della Croce Rossa Italiana», promossa dai soci della C.R.I. e dotata di personalità giuridica di diritto privato. Tale Associazione opera come movimento volontario di soccorso, alla stregua di una onlus (in tal senso TAR Puglia, Lecce, sezione II, 14 settembre 2015, n. 2740) e — per quanto riguarda i corpi militari ausiliari delle Forze Armate — è destinataria della peculiare disciplina — qui specificamente rilevante — contenuta nell'art. 5 del medesimo decreto legislativo n. 178 del 2012.

In base alla norma da ultimo citata, il Corpo militare della C.R.I. passa da oltre ottocento a trecento unità, con la denominazione di «Corpo Militare volontario» e di «Corpo delle infermiere volontarie della Croce Rossa»; possono richiedere di fare parte di tale ridotto contingente (scelto con modalità, pure puntualmente disciplinate) tutti gli appartenenti al Corpo Militare, con le comprensibili limitazioni, conseguenti al previsto carattere gratuito delle prestazioni rese in tale sopravvissuto organismo, comprensivo delle categorie direttive dei medici, dei commissari e dei farmacisti, nonché della categoria del personale di assistenza: personale, in ogni caso, esclusivamente volontario, sottratto ai codici penali militari e alle disposizioni in materia di disciplina militare, fatta eccezione per la categoria del congedo.

Tutto il restante personale del Corpo Militare, in base allo stesso art. 5, comma 5, «transita ... in un ruolo ad esaurimento nell'ambito del personale civile della C.R.I. e successivamente dell'Ente ... Resta ferma la non liquidazione del trattamento di fine servizio, in quanto il transito ... interviene senza soluzione di continuità nel rapporto di lavoro con la C.R.I., ovvero con l'Ente. Al predetto personale continua ad essere corrisposta la differenza fra il trattamento economico in godimento, limitatamente a quello fondamentale ed accessorio avente natura fissa e continuativa e il trattamento del corrispondente personale civile della C.R.I., come assegno *ad personam* riassorbibile ...».

Il successivo art. 6 del decreto legislativo in esame, infine, al comma 1 prevede la fissazione di «criteri e modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dal contratto collettivo relativo al personale civile con contratto a tempo indeterminato della C.R.I. e quelli del personale di cui all'art. 5, già appartenente al Corpo Militare, nonché tra i livelli delle due predette categorie di personale e quelli previsti dai contratti collettivi dei diversi comparti della pubblica amministrazione, previa informativa alle organizzazioni sindacali»; nel terzo comma del medesimo articolo, inoltre, per il personale «non impiegato nelle convenzioni ed eccedente l'organico dell'Associazione» è prevista l'applicazione delle «disposizioni vigenti sugli strumenti utilizzabili per la gestione di eccedenze di personale nelle pubbliche amministrazioni», tramite ricorso a procedure di mobilità, «anche con riferimento ad amministrazioni con sede in Province diverse rispetto a quella di impiego», pur restando quest'ultima preferenziale.

Appare evidente il profondo mutamento di *status* e di prospettive del personale militare, costretto ad una scelta obbligata, se impegnato nella precedente attività — come la generalità dei lavoratori — anche per fare fronte alle proprie esigenze di vita, in quanto l'unica possibile permanenza nel ridotto ruolo militare è quella dell'opzione per un'attività volontaria, da svolgere a titolo gratuito (ex art. 5, comma 4 decreto legislativo n. 178 cit.); quanto all'inevitabile (per la maggioranza del personale in questione) passaggio al ruolo civile, non vi è inoltre garanzia di progressione economica commisurata al grado rivestito (essendo previsto solo un assegno «*ad personam*», destinato al riassorbimento nell'ambito del successivo sviluppo di carriera nel nuovo ruolo, ex art. 5, comma 5 del medesimo decreto legislativo); ugualmente, mancano garanzie di conservazione delle funzioni in precedenza attribuite, contrariamente a quanto previsto nell'art. 2, comma 1, lettera *a*) della legge delega n. 183 del 2010, poiché l'art. 6, comma 1, del più volte citato decreto legislativo n. 178 rimette ad un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro della salute, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della difesa e per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentito il Presidente della C.R.I.» la definizione di «criteri e modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dal contratto collettivo relativo al personale civile con contratto a tempo indeterminato della C.R.I. e quelli del personale di cui all'art. 5, già appartenenti al Corpo militare, nonché tra i livelli delle due predette categorie di personale e quelli previsti dai contratti collettivi dei diversi comparti della pubblica amministrazione»: quanto sopra, senza alcun richiamo a comparti o settori dell'amministrazione stessa, in cui si svolgono attività compa-



rabili con quelle del personale di cui trattasi, in possesso di specifica professionalità per situazioni di emergenza, di cui può considerarsi fatto notorio la costante, se non accresciuta necessità.

La nuova Associazione è poi chiamata ad operare, fino al 31 dicembre 2017, con un organico provvisorio, «al fine di garantire fino al 1° gennaio 2018 l'esercizio da parte dell'Associazione dei suoi fini istituzionali, in modo compatibile con le risorse a ciò destinate», con successivo ricorso a procedure di mobilità per il personale eccedente (art. 6 cit., commi 2 e 3).

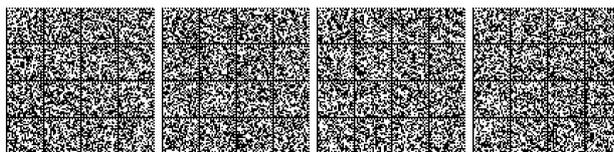
In tale contesto il fattore, che non appare riconducibile alla volontà del legislatore delegante, non è tanto la privatizzazione (che, nell'ormai acquisita concezione funzionale di Stato, vede normalmente esercitate da privati funzioni pubbliche: *cf.* Cons. Stato, Ad. Plen. 28 giugno 2016, n. 14; Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660) — quanto l'assenza di concrete garanzie di continuità per l'assolvimento dei compiti istituzionali, tradizionalmente affidati alla Croce Rossa Italiana e fatti salvi dalla legge delega (art. 2, comma 1 cit.). Tali compiti vengono puntualmente ripresi dalla storica configurazione dell'Ente, fondato nel 1864 come organismo di soccorso ai feriti e malati in guerra e rimasto sino ad ora attivo (anche nel corso di un lungo periodo di commissariamento, iniziato nel 1980) come struttura operativa di emergenza, in grado di coadiuvare i servizi di protezione civile, quelli di assistenza sociale e soccorso sanitario a favore di popolazioni anche straniere, in occasioni di calamità e situazioni di emergenza, a livello sia nazionale che internazionale; ulteriori funzioni attengono inoltre alle altrettanto storiche funzioni ausiliarie delle Forze Armate — in tempo di pace, di crisi internazionale o di guerra — nonché (ex art. 19 del decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con legge 13 aprile 2017, n. 46) ad attività umanitarie presso i centri di permanenza per i rimpatri di immigrati stranieri e per l'accoglienza di immigrati e richiedenti asilo. Anche in esito all'istruttoria condotta, non appare contestabile — né viene formalmente contestato — che la smobilitazione delle risorse e di gran parte del personale abbia compromesso la prosecuzione dell'attività della C.R.I., nella dimensione sopra indicata, né al personale in mobilità risulta assicurata la conservazione di funzioni, cui certamente corrispondono professionalità specifiche, soprattutto per i militari, già in buona parte trasferiti d'ufficio (senza smentita al riguardo di controparte) presso vari comparti del Ministero della giustizia, con mansioni burocratico-amministrative. Lo stesso legislatore delegato, d'altra parte, si limita ad assicurare — peraltro in modo generico — il perseguimento degli scopi istituzionali dell'Ente solo fino al 31 dicembre 2015 (art. 8, comma 4), mentre le successive erogazioni di fondi pubblici alla neo-istituita Associazione restano affidate a convenzioni annuali, tra Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della difesa e Associazione stessa (art. 8, comma 2), con precisi e decrescenti tetti di spesa.

Il contesto della riforma descritta non sembra rispondere, come più avanti meglio specificato, alle scelte di fondo del legislatore delegante, nel pieno rispetto delle finalità della delega ed in coerenza con il quadro normativo di riferimento (*cf.*, per il principio, Corte cost. 23 marzo 2016, n. 59).

Come già in precedenza accennato, infatti, l'art. 2 della legge delega n. 183 del 2010, in quanto riferito a mera «riorganizzazione», non sembra estendersi a interventi di tipo anche soppressivo dell'Ente, come quelli che — nel caso di specie — portano alla liquidazione ed estinzione della Croce Rossa Italiana, nonché all'istituzione di una nuova entità, in forma associativa e di natura privata, dai compiti genericamente analoghi, ma senza alcuna garanzia di effettività e continuità.

Ove si accedesse ad una lettura estensiva, tale da ricomprendere nella delega l'intera gamma di interventi, oggetto del decreto legislativo n. 178 del 2012, si potrebbe dubitare della conformità dello stesso art. 2 della legge n. 183 del 2010 agli articoli 1, 3, 76 e 97 della Costituzione, in quanto — contrariamente ai principi che riconducono la sovranità (e, quindi, la piena discrezionalità delle scelte) al Parlamento, quale organo eletto dal popolo, con possibilità di delega al Governo solo per un tempo limitato e per oggetti definiti — si legittimerebbe una sorta di «delega in bianco», tale da ricomprendere nella prevista riorganizzazione anche la soppressione dell'Ente e l'istituzione di un soggetto comunque diverso, con criteri sicuramente ispirati a contenimento della spesa, ma senza alcun chiaro indirizzo per una maggiore efficienza ed efficacia (benché principi enunciati dallo stesso legislatore delegante) per l'attività di una struttura, alla quale dovrebbero restare affidati anche dopo la privatizzazione (non implicante, di per sé, la perdita dei connotati di organismo di diritto pubblico) delicatissimi compiti di rilevante interesse per la collettività.

Ad avviso del Collegio, tuttavia, del predetto art. 2 della legge delega è sicuramente possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata, che circoscriva — in termini, peraltro, conformi al dettato letterale della norma — i poteri del legislatore delegato, non eliminando per lo stesso ogni discrezionalità, ma riconducendola ai limiti di una mera razionalizzazione dell'esistente, al fine di assicurare effettivi canoni di buon andamento dell'Amministrazione e bilanciando, pertanto, le esigenze di economicità della gestione con la conservazione delle finalità di interesse pubblico perseguite, in ambiti (soccorso, emergenze di ogni natura, sicurezza e interventi connessi al fenomeno migratorio) sicuramente affidati, in via prioritaria, allo Stato.



In tale ottica, praticamente l'intero impianto del decreto legislativo n. 178 del 2012 (articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8) appare invece frutto di eccesso di delega, né si presta ad interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto non riconducibile ad una chiara volontà del legislatore delegante, le cui finalità di mera riorganizzazione e riordino del rapporto di vigilanza — ferme restando le funzioni attribuite agli enti e le disposizioni vigenti per il personale in servizio — sono state rispettate per altri enti e istituti, che in attuazione del medesimo art. 2 della legge n. 183 del 2010 non hanno perso la propria natura giuridica, senza alcun negativo impatto sul personale (*cf.* decreto legislativo n. 106 del 2012, riferito agli Istituti zooprofilattici sperimentali, all' Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e alla Lega italiana per la lotta contro i tumori).

Altri casi di privatizzazione di Corpi militari (Agenti di custodia e Polizia di Stato) sono stati in passato effettivamente disposti, ma — come sottolineato nella parte in fatto della presente ordinanza — per legge e senza alcun depotenziamento né dispersione del personale e delle strutture.

Il Collegio non ignora l'indirizzo della Corte costituzionale, secondo cui la delega legislativa non elimina ogni discrezionalità del legislatore delegato, che — in base ai principi e ai criteri direttivi, fissati dal legislatore delegante — può emanare norme che rappresentino un «coerente sviluppo e completamento dei contenuti di indirizzo della delega, nel quadro di fisiologica attività di riempimento, che lega i due livelli normativi» (Corte cost., 9 luglio 2015, n. 146).

Si potrebbe sostenere, pertanto, che le condizioni di dissesto della Croce Rossa Italiana imponessero misure di riorganizzazione eccezionali, implicanti istituzione di un nuovo organismo e precedute dalla liquidazione dell'Ente da riorganizzare, nonché dalla relativa estinzione. In un contesto così dilatato, tuttavia, non può ignorarsi l'indirizzo della medesima Corte, che esclude in ogni caso vere e proprie innovazioni, tali da comportare anche abrogazione di norme, al di fuori di un esplicito mandato della legge delega o, quanto meno, di indirizzi generali chiaramente desumibili dalla stessa, tenuto conto del quadro normativo complessivo e degli obiettivi indicati dal legislatore, oltre che della ragionevolezza delle scelte (*cf.* Corte cost. 13 marzo 2014, n. 47; 24 luglio 2013, n. 237; 27 giugno 2012, n. 162; 5 aprile 2012, n. 80).

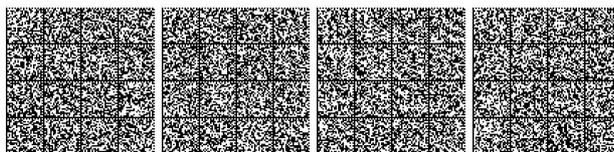
Nella situazione in esame può ritenersi che la delega — non specificamente riguardante la C.R.I., ma riferita (come già in precedenza ricordato) ad un generale riordino organizzativo «degli enti vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute» — con meri fini di semplificazione, contenimento della spesa pubblica e ridefinizione dei rapporti di vigilanza — non autorizzasse disposizioni, incidenti in modo innovativo su un ente pubblico, la cui soppressione avrebbe dovuto essere frutto di meditata scelta politica, certamente sottratta al legislatore delegato.

Non appare senza rilevanza, a tale riguardo, l'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato, ai sensi dell'art. 2, comma 5, del medesimo decreto legislativo n. 178, sulla base di criteri demandati ai Ministri della salute, dell'economia e della difesa, «ciascuno in relazione alle proprie competenze ... senza determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»: quanto sopra, al di fuori di precisi parametri che garantiscano — tramite la necessaria copertura finanziaria, con opportune modalità di erogazione dei fondi — l'effettivo espletamento delle funzioni, che in conformità alla legge delega sono state riconosciute proprie dell'Ente e della costituenda Associazione, ex art. 1, comma 4 del decreto legislativo. In tale ottica appare ravvisabile una sostanziale, benché parziale, sub-delega della funzione normativa affidata al Governo, in quanto risulta che quest'ultimo abbia demandato a scelte ministeriali aspetti essenziali della nuova disciplina (*cf.* — per la riconducibilità di tale situazione ad una fattispecie di eccesso di delega — Corte cost., 16 maggio 2017, n. 104).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, inoltre, si può giustificare una ridotta assegnazione — da parte dello Stato — di risorse economiche, purché però tale da non comportare squilibri incompatibili con le complessive esigenze di spesa, per l'adempimento dei compiti istituzionali dell'Ente finanziato (*cf.*, fra le tante, Corte cost., 1° giugno 2016, n. 127, 19 novembre 2015, n. 239, 27 luglio 2015, n. 188, 13 febbraio 2014, n. 26).

Nel caso di specie, nessuna specifica disposizione tutela l'assegnazione a regime di risorse sufficienti all'Associazione Croce Rossa Italiana, per l'assolvimento delle delicate e importanti attività di interesse pubblico, che l'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 178 «autorizza» (senza propriamente lasciare ferme, ex art. 1, comma 1, della legge delega) quali attività proprie della costituenda Associazione.

Considerazioni analoghe investono, anche autonomamente, gli articoli 5 e 6 del medesimo decreto legislativo n. 178 del 2012, per quanto riguarda lo specifico trattamento del personale militare, le cui modalità di smilitarizzazione e di ridefinizione del trattamento economico risultano definite — senza alcuna previsione al riguardo del legislatore delegante — in implicita deroga a puntuali disposizioni del codice dell'Ordinamento militare, approvato con decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, con riferimento ai seguenti articoli: 622 (perdita dello stato di militare), 1757 (tratta-



mento economico del personale del Corpo militare della Croce Rossa Italiana), 1799 (retribuzione delle forze di completamento); 1759 (valutazione del servizio prestato dal personale della Croce Rossa Italiana); 1760 (liquidazione delle pensioni per i servizi prestati in tempo di guerra o di grave crisi internazionale dal personale della Croce Rossa Italiana).

L'istituzione di un contingente militare ridotto e non retribuito, nonché la mobilità del restante personale passato al ruolo civile — senza alcun preciso riferimento alla professionalità acquisita nel settore di appartenenza — appaiono, inoltre, apertamente confliggenti con i principi e criteri direttivi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*) della legge delega, che lasciava «ferme ... le specifiche disposizioni vigenti per il ... personale, in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge»; le stesse funzioni, che a norma del medesimo primo comma dell'art. 2 dovevano restare invariate per gli enti da riorganizzare, per la Croce Rossa Italiana venivano semplicemente «autorizzate» nell'art. 1, comma 4 del decreto legislativo n. 178 e assicurate, a norma dell'art. 6, commi 2 e 3 del medesimo articolo, solo fino al 1° gennaio 2018, peraltro in un contesto di smobilitazione di mezzi e personale, tale da incidere in via immediata sull'espletamento delle funzioni stesse, benché di assoluta rilevanza per l'interesse pubblico.

Per i citati articoli 5 e 6 — non meno che per i precedenti articoli 1, 2, 3, 4 e 8, nelle parti in precedenza esaminate — appaiono quindi non manifestamente infondate questioni di costituzionalità, riferibili ai seguenti articoli della Costituzione: 1 (per adozione, da parte del Governo, di iniziative di rilievo politico, non riconducibili al legislatore delegante), 76 (per eccesso di delega, sotto gli specifici profili evidenziati), 3 e 97 (per l'irrazionalità di scelte, destinate ad incidere su servizi di assoluta valenza per la salute, l'incolumità e l'ordine pubblico, senza adeguato bilanciamento fra le esigenze sottostanti a tali servizi e le contrapposte ragioni di contenimento della spesa), 117, con riferimento all'art. 1, comma 1, del Protocollo addizionale CEDU, in cui si garantiscono i beni delle persone fisiche e giuridiche in una accezione, già ricondotta dalla giurisprudenza alla titolarità di qualsiasi diritto, o di mero interesse di valenza patrimoniale, rientrante fra i parametri di costituzionalità riconducibili appunto al citato art. 117, anche per quanto attiene alle modalità di tutela dei lavoratori, con riferimento agli aspetti patrimoniali del rapporto di lavoro (*cf.*, per il principio, Corte cost., 11 novembre 2011, n. 303).

Per le ragioni esposte, in conclusione, il giudizio deve essere sospeso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità, con comunicazione della presente ordinanza, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 23, alle parti costituite, nonché ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, con notifica della stessa al Presidente del Consiglio dei ministri.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, (Sezione III), ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4 e 8, nonché — anche autonomamente — degli articoli 5 e 6 del decreto legislativo n. 178 del 28 settembre 2012, con riferimento agli articoli 1, 3, 76, 97 e 117 della Costituzione, nei termini analiticamente dedotti in motivazione, sospende il giudizio sui ricorsi numeri 8540/16 e 8541/16, previa riunione dei medesimi e — riservata al definitivo ogni ulteriore pronuncia in rito, nel merito e sulle spese — ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti in causa e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio in data 8 marzo e 5 luglio 2017, con l'intervento dei magistrati:

Gabriella De Michele, Presidente, Estensore;

Vincenzo Blanda, Consigliere;

Achille Sinatra, Consigliere.

Il Presidente estensore: DE MICHELE



N. 138

Ordinanza del 6 aprile 2017 del Tribunale di Sondrio nel procedimento civile promosso da Società Agricola Melavì - Società cooperativa contro I.N.P.S.

Legge - Abrogazione - Previsione che include l'articolo 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991, tra le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore.

- Decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), [art. 1, comma 1,] Allegato 1, voce n. 1266.

TRIBUNALE DI SONDRIO

Il Giudice del lavoro, esaminati gli atti della causa n. 230/16 R.G. pendente innanzi a questo Tribunale tra l'attrice Società Agricola Melavì - Società cooperativa e il convenuto I.N.P.S.; ha emesso la seguente

ORDINANZA

La presente causa ha ad oggetto la pretesa giudiziale dell'attrice di accertamento del proprio diritto a beneficiare dell'esenzione dal pagamento dei contributi in forza del disposto di cui all'art. 8, legge 25 luglio 1952, n. 991, con la conseguente condanna dell'INPS a ripeterle — nei limiti della prescrizione — le somme versate a tale titolo, pari a complessivi € 1.346.704,94, oltre accessori di legge.

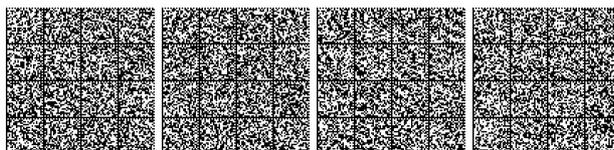
I fatti sono pacifici tra le parti, e comunque sono ben documentati in atti. L'attrice gestisce un'azienda agricola in un territorio classificato come montano, avvalendosi di personale alle proprie dipendenze con qualifiche di operaio a tempo indeterminato e a tempo determinato. L'attrice invoca l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati ex art. 8, legge 25 luglio 1952, n. 991, contestando che tale norma sia mai stata oggetto di abrogazione, né espressa né tacita. L'attrice ha argomentato in proposito ricostruendo l'evoluzione normativa nella materia *de qua*, e sostiene che un riscontro decisivo e insuperabile della fondatezza della propria tesi si desumerebbe dal decreto legislativo n. 179/09, diretto a individuare le norme «delle quali è indispensabile la permanenza in vigore» che ha esplicitamente collocato alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, tra «le singole disposizioni che restano in vigore», proprio l'art. 8, legge n. 991/52. Tale dato formale, che secondo l'attrice è anche sostanziale, non potrebbe essere superato a mezzo di una mera disapplicazione della norma avente forza di legge di cui al decreto legislativo n. 179/09, come fatto dalla Cassazione nelle sue sentenze 1920 del 22 agosto 2013 e 7976 del 20 aprile 2016, essendo in siffatta ipotesi il Giudice tenuto a sollevare una correlativa questione di legittimità costituzionale.

L'attrice chiede quindi in sostanza in via principale accogliersi la sua domanda giudiziale sul riscontro presupposto della permanente vigenza del cit. art. 8, legge n. 991/52; in via subordinata, laddove il Giudice ritenesse di aderire alla tesi dell'abrogazione tacita dell'art. 8, sollevarsi in proposito una questione di 1° comma del decreto legislativo n. 179/09.

L'INPS non contesta in fatto quanto allegato dall'attrice, basando al contrario la propria resistenza in giudizio esclusivamente sull'allegazione della sopravvenuta abrogazione tacita del cit. art. 8, ritenuta dalla giurisprudenza da ultimo prevalente e in particolare dalla giurisprudenza di legittimità sopra citata. Su tale presupposto, e mancando quindi nel nostro ordinamento giuridico la norma di esenzione *ex adverso* invocata dall'attrice, il convenuto chiede il rigetto della pretesa di quest'ultima.

Occorre dunque innanzitutto verificare se l'art. 8, legge n. 991/52 sia effettivamente ancora in vigore, giusta la ricostruzione ermeneutica proposta dall'attrice e giusta la ricognizione operata dal Legislatore col decreto legislativo n. 179/09: in tal caso la presente controversia è senz'altro decidibile fin d'ora (con l'accoglimento della domanda giudiziale dell'attrice).

In proposito il Giudice, esaminate e valutate attentamente le argomentazioni delle parti, ritiene di aderire in pieno al complesso, approfondito ed esaustivo percorso argomentativo in proposito esposto dalla Corte di Cassazione nella già cit. sentenza n. 7976/13 (avvalendosi anche di «una relazione del Massimario sui coordinamento sistematico delle



norme sugli sgravi contributivi in questione, che tenga conto delle disposizioni richiamate nella presente fattispecie, e in considerazione della confermata vigenza della legge 25 luglio 1952, n. 991, art. 8 (cfr. decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 - Supplemento ordinario *G.U.* n. 237 del 2009) e delle altre disposizioni nei frattempo intervenute»).

Onde evitare rielaborazioni lessicali, si trascrivono qui di seguito siffatte argomentazioni, che vengono integralmente recepite e fatte proprie da questo Giudice.

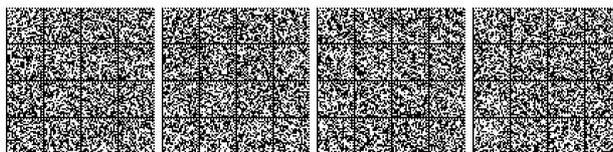
«Deve essere esaminato per primo, in ordine logico, il secondo motivo, nel quale — come afferma anche l'Istituto ricorrente — viene affrontata la questione centrale della presente controversia, rappresentata dalla determinazione del tipo di sgravio da applicare in favore della Vaira e in riferimento al periodo contributivo di cui si tratta: se, cioè, sia applicabile lo sgravio contributivo totale (previsto dalla legge n. 991 del 1952, art. 8) per i datori di lavoro che operano in territori montani o se, invece, in conseguenza dell'abrogazione dell'art. 8 cit. da parte della legge n. 67 del 1988, sia applicabile lo sgravio contributivo parziale di cui alla stessa legge n. 67 del 1988, art. 9, comma 5, anch'esso previsto in favore dei datori di lavoro agricoli che operano in territori montani. Il motivo è fondato, per le ragioni di seguito esposte.

5.1. — Per una migliore comprensione della suddetta questione appare opportuno effettuare una ricostruzione del quadro normativo e della giurisprudenza costituzionale di riferimento in materia di esonero dal pagamento dei contributi agricoli in favore delle imprese ubicate in zone montane, con le seguenti avvertenze: *a)* tale normativa di favore trova il suo fondamentale riferimento nell'art. 44 Cost., comma 2, secondo cui «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane»; *b)* in ambito giuridico non si rinviene una unica e generale definizione di «zone montane» e/o di «territori montani», perché, nel diritto interno, tale definizione muta a seconda delle finalità perseguite dal legislatore, mentre la definizione di «montagna» adottata nell'ordinamento comunitario — ai sensi della direttiva 1975/268 e del regolamento n. 1698/2005 — non coincide con quella propria della nostra legislazione nazionale, la quale, a sua volta, è diversa rispetto alle definizioni adottate in altri Paesi della U.E.; *c)* l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli nei territori montani originariamente è stata prevista come estensione delle analoghe esenzioni fiscali, anche se con l'adozione di un criterio di individuazione dei territori di applicabilità del beneficio contributivo più rigido di quello stabilito per il beneficio fiscale; *d)* il beneficio dell'esenzione contributiva di cui si tratta nella presente controversia si riferisce ai contributi che l'imprenditore agricolo è tenuto a versare per i propri lavoratori dipendenti, sicché esso si differenzia dai contributi previdenziali dovuti dai coltivatori diretti, mezzadri e coloni, situazione disciplinata da una diversa normativa di cui non si darà conto (su tale distinzione, vedi, per tutte: Cass. 24 ottobre 2000, n. 13981).

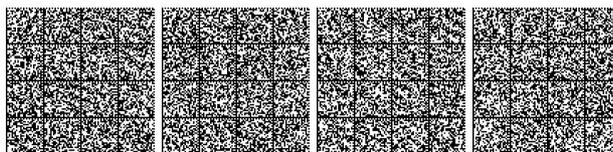
5.2. — Fatte queste premesse, i principali passaggi dell'evoluzione della normativa e della giurisprudenza nella materia qui considerata, tenendo conto anche della acquisita relazione del Massimario di questa Corte, possono essere ricostruiti, come segue: 1) Decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 98 — ratificato dall'art. unico della legge 28 dicembre 1952, n. 4437 e poi abrogato dal D.L. 22 dicembre 2008, n. 200 art. 2, convertito dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9 — il cui art. unico, per primo, conteneva il riferimento all'altitudine di 700 metri s.l.m., esentando dall'imposta sui terreni e da quella sul reddito agrario i comuni il cui centro abitato fosse situato ad un'altitudine non inferiore alla suindicata altitudine; 2) Decreto legislativo C.P.S. 7 gennaio 1947, n. 12 — anch'esso abrogato dal D.L. n. 200 del 2008 cit., art. 2 — il quale, modificando la norma sopra richiamata, concesse l'esenzione dalle menzionate imposte a tutti i terreni siti a quota non inferiore ai 700 metri, estendendola, a domanda, anche a quelli che si trovassero solo in parte a detta altitudine; 3) Legge 25 luglio 1952, n. 991, che provvide alla prima disciplina organica in materia di «territori montani», procedendo (all'art. 1, poi abrogato dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, art. 29) ad una più precisa e diversa determinazione di tali territori, non legata al mero dato altimetrico, dal quale si stabilì che potesse addirittura del tutto prescindere, essendo stata attribuita alla Commissione censuaria centrale la facoltà di includere nell'elenco dei comuni considerati territori montani, quelli, o porzione di quelli, «anche non limitrofi ai precedenti, i quali, pur non trovandosi nelle condizioni di cui al comma 1 del presente art., presentino pari condizioni economico-agrarie»; 4) l'art. 3 della legge stessa (rubricato: «Agevolazioni fiscali») estendeva le agevolazioni fiscali previste dal decreto legislativo C.P.S. n. 12 del 1947 ai territori montani così individuati «con le stesse modalità» stabilite in tale ultimo decreto legislativo, e quindi con applicazione anche ai terreni che solo in parte si trovassero ad una altitudine non inferiore ai 700 metri s.l.m.; 5) lo stesso art. 8, introdusse, per la prima volta, l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati, tuttavia, per la relativa applicabilità adottò un criterio più rigido di quello stabilito per le agevolazioni fiscali (attraverso il suddetto richiamo al decreto legislativo C.P.S. n. 12 del 1947) perché specificò che l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura era limitata ai soli «terreni situati a quota non inferiore ai 700 metri s.l.m.», così adottando il solo criterio altimetrico di identificazione; 6) il Decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645, articoli 58 e 68 (Approvazione del testo unico delle leggi sulle imposte dirette) hanno previsto una nuova normativa in materia di esenzione fiscale dei terreni montani e di imposta sul reddito dominicale dei terreni, diversa da quella dettata dalla legge n. 991 del 1952, art. 8, così tacitamente abrogando tale art. 8, per la parte relativa alle agevolazioni fiscali ivi contemplate (come affermato da Cass. 12 novembre 1977, n. 4909, sulla quale vedi oltre); 7) la suc-



cessiva legge 3 dicembre 1971, n. 1102, istitutiva delle Comunità montane, adottando identici criteri di qualificazione — dopo aver proclamato all'art. 1 che la propria finalità era quella di «promuovere, in attuazione dell'art. 44 Cost., u.c. e art. 129 Cost., la valorizzazione delle zone montane, favorendo la partecipazione delle popolazioni, attraverso le Comunità montane» — all'art. 3 (poi abrogato dalla legge n. 142 del 1990, art. 29, comma 7, lett. b) stabili che «i territori montani sono quelli determinati in applicazione della legge 25 luglio 1952, n. 991, articoli 1, 14 e 15, dell'art. unico della legge 30 luglio 1957, n. 657 e della L.R. Trentino-Alto Adige 8 febbraio 1956, n. 4 art. 2» (tutte disposizioni che non considerano l'altitudine di almeno 700 metri s.l.m. tra i requisiti sufficienti), soggiungendo, che «la classifica dei territori montani predetti sarà valida a qualsiasi effetto di legge e di regolamento»; 8) Cass. 12 novembre 1977, n. 4909, intervenendo nella materia, stabili che la legge n. 1102 del 1971, art. 12, comma 5, secondo cui «le agevolazioni fiscali di cui alla legge 25 luglio 1952, n. 991, art. 8, sono estese all'intero territorio montano», comportava l'applicazione dell'esenzione dei datori di lavoro dal pagamento dei contributi unificati per l'agricoltura «non solo ai territori siti ad un'altitudine superiore a settecento metri sul livello del mare — che già beneficiavano dell'esenzione a norma dello stesso art. 8 — ma anche a quelli di altitudine inferiore rientranti nella categoria descritta dalla stessa legge n. 991, art. 1. Infatti il citato art. 8 disponeva bensì anche le esenzioni dall'imposta sui redditi dominicali e dall'imposta sul reddito agrario, ma queste sono state disciplinate nuovamente dagli articoli 58 e 68 del testo unico sulla finanza locale, che hanno in tal modo parzialmente e tacitamente abrogato l'art. 8, potendo così riferirsi la legge n. 1102 del 1971, art. 12 alla sola, sopra nominata, esenzione del pagamento dei contributi unificati»; 9) poco dopo il D.L. 23 dicembre 1977, n. 942, art. 7, comma 1, convertito in legge dalla legge 27 febbraio 1978, n. 41, con norma interpretativa, stabili che «dall'estensione delle agevolazioni fiscali all'intero territorio montano, disposta dalla legge 3 dicembre 1971, n. 1102, art. 12, u.c., deve intendersi esclusa l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati di cui al R.D.L. 28 novembre 1938, n. 2138, e successive modificazioni ed integrazioni», riconfermando, al comma 2, che «le imprese con terreni ubicati ad una altitudine non inferiore ai 700 metri sul livello del mare continuano ad essere esonerate dai contributi agricoli anzidetti»; 10) il successivo art. 8 del D.L. cit. disponeva che, con decorrenza dal 1° gennaio 1978, «nei territori montani di cui alla legge 25 luglio 1952, n. 991, e successive modificazioni ed integrazioni, situati al di sotto dei 700 metri di altitudine, i contributi previdenziali ed assistenziali dovuti per i lavoratori agricoli dipendenti sono ridotti del 40 per cento. Tale riduzione non si applica ai contributi base dovuti per l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti. A decorrere dalla data di cui al comma 1 è abrogato il regio decreto 24 settembre 1940, n. 1949, l'art. 15, comma 2, e cessano di avere efficacia i provvedimenti agevolati disposti in attuazione dell'art. medesimo»; 11) la Corte costituzionale, con la sentenza n. 370 del 1985 — rilevando inadeguatezza dell'adozione del solo criterio altimetrico per la determinazione del regime contributivo da applicare nelle zone montane — ha dichiarato l'illegittimità costituzionale: a) della legge 25 luglio 1952, n. 991, art. 8 e D.L. 23 dicembre 1977, n. 942 cit., art. 7, «nelle parti in cui non prevedono l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura anche per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine inferiore ai 700 metri sul livello del mare»; b) dello stesso D.L. n. 942 del 1977, art. 8, «in quanto si limita a ridurre del 40 per cento (a decorrere dal 1° gennaio 1978) l'entità dei contributi previdenziali ed assistenziali dovuti per i lavoratori agricoli dipendenti nei territori montani siti a quota inferiore ai 700 metri, anziché prevedere l'esenzione totale dal pagamento»; 12) con la legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 9, sono state previste agevolazioni contributive parziali in favore dei datori di lavoro agricolo operanti nei territori montani di cui al decreto del Presidente della Repubblica, 29 settembre 1973, n. 601, art. 9 e nelle zone svantaggiate, delimitate ai sensi della legge 27 dicembre 1977, n. 984 art. 15 (su tali agevolazioni si tornerà più avanti); 13) la stessa Corte costituzionale, con la successiva sentenza n. 254 del 1989, ha, invece, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del D.L. 29 luglio 1981, n. 402, art. 13, u.c., convertito, con modificazioni, dalla legge 26 settembre 1981, n. 537 e della legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 9, punto 5, relativi al regime contributivo delle zone agricole svantaggiate. La Corte costituzionale ha, in primo luogo, precisato che la precedente sentenza n. 370 del 1985, non ha escluso che, nei terreni montani, la corresponsione dei contributi possa essere contemplata, purché ciò avvenga senza un semplice collegamento al casuale criterio altimetrico. Quindi ha sottolineato che la individuazione puntuale delle zone agricole svantaggiate, basata sulla disciplina di cui alla legge 27 dicembre 1977, n. 984, è governata da peculiari principi che sono diversi da quelli che propriamente attengono, invece, ai terreni montani, anche per quel che concerne l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura; 14) la legge 8 giugno 1990, n. 142, art. 28, (poi modificato dalla legge 3 agosto 1999, n. 265, art. 7, comma 1) e art. 29, successivamente abrogati dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, delinearono le funzioni e i compiti delle Comunità montane e abrogarono: a) la legge 25 luglio 1952, n. 991, art. 1, come sostituito dall'art. unico della legge 30 luglio 1957, n. 657, e la citata legge n. 991 del 1952, art. 14, comma 2; b) della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, articoli 3, 4, 5 e 7; 15) per effetto dell'abrogazione della legge n. 991 del 1952, art. 1 venne meno, per le agevolazioni fiscali, il potere di classificazione dei territori montani della Commissione censuaria nazionale operante presso il Ministero delle Finanze; 16) la legge 31 gennaio 1994, n. 97, che, all'art. 1, comma 3, ha stabilito che: «Quando non diversamente specificato, le disposizioni



della presente legge si applicano ai territori delle comunità montane delimitate ai sensi della legge 8 giugno 1990 n. 142, art. 28. Ai fini della presente legge, per “comuni montani” si intendono “comuni facenti parte di comunità montane” ovvero “comuni interamente montani classificati tali ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e successive modificazioni” in mancanza della ridelimitazione»; 17) Peraltro, la legge n. 1102 cit., articoli 3, 4, 5 e 7 erano già stati abrogati dalla legge n. 142 del 1990, sicché il suddetto richiamo, contenuto nella legge n. 97 cit., alla legge n. 1102 medesima non poteva — e non può — essere interpretato come un indiretto rinvio alla definizione di terreni montani contenuta nella legge n. 991 del 1952, visto che, nella legge n. 1102 cit., il richiamo a quest’ultima definizione era contemplato dall’art. 3 abrogato; 18) La legge n. 97 del 1994, successivo art. 18 (nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge 25 dicembre 1995, n. 213, art 1), ha previsto, poi, una ipotesi di esonero previdenziale, stabilendo che: «le imprese e i datori di lavoro aventi sedi ed operanti nei comuni montani, in deroga alle norme sul collocamento della mano d’opera, possono assumere senza oneri previdenziali, a tempo parziale, ai sensi del D.L. 30 ottobre 1984, n. 726, art. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, o in forma stagionale, coltivatori diretti residenti in comuni montani, iscritti allo SCAU»; 19) Intanto, con decorrenza 1° luglio 1995, il Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU) è stato soppresso e le relative funzioni con il personale sono stati trasferiti all’INPS e all’INAIL secondo le rispettive competenze, per effetto della legge 23 dicembre 1994, n. 72, art. 19; 20) Il decreto legislativo n. 267 del 2000 cit. articoli 27 e 28 hanno poi sostituito e sostanzialmente recepito la legge n. 142 del 1990 cit., articoli 28 e 29 in materia di comunità montane, senza peraltro contenere alcuna specifica normativa rilevante per il presente giudizio, ad eccezione del decreto legislativo n. 267 cit., art. 28, comma 6, che stabilisce che: «Gli interventi finanziari disposti dalle Comunità montane e da altri soggetti pubblici a favore della montagna sono destinati esclusivamente ai territori classificati montani», senza, peraltro, individuare ne’ il soggetto competente alla determinazione dei territori montani ne’ i parametri di riferimento per tale determinazione; 21) La Corte costituzionale nelle sentenze n. 244 e n. 456 del 2005; n. 397 del 2006 ha affermato che la disciplina delle comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel decreto legislativo n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell’art. 117 Cost., comma 4; 22) La legge 24 dicembre 2007 n. 244, art. 2, commi da 17 a 22, ha previsto il riordino delle Comunità montane, con finalità di riduzione, a regime, della spesa corrente per il funzionamento di tali enti per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario assegnata per l’anno 2007 alle comunità montane presenti nella Regione; 23) La Corte costituzionale, con sentenza n. 237 del 2009 — nell’esaminare tale ultima disciplina come modificata dal D.L. 3 giugno 2008, n. 97, art. 4-bis, commi 5 e 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129 — ha, fra l’altro, dichiarato non fondata, anche alla luce dell’art. 44 Cost., comma 2, la questione di legittimità costituzionale relativa ai suindicati commi 17 e 18, dettati con l’obiettivo della riduzione della spesa corrente per il funzionamento delle Comunità montane; 24) Tale ultimo comma, fra l’altro, stabilisce che le Regioni, nell’adozione delle leggi regionali in materia, devono tenere conto di taluni «principi fondamentali», tra i quali: «a) riduzione del numero complessivo delle comunità montane, sulla base di indicatori fisico-geografici, demografici e socioeconomici e in particolare: della dimensione territoriale, della dimensione demografica, dell’indice di vecchiaia, del reddito medio pro capite, dell’acclività dei terreni, dell’altimetria del territorio comunale con riferimento all’arco alpino e alla dorsale appenninica, del livello dei servizi, della distanza dal capoluogo di provincia e delle attività produttive extra agricole»; 25) Il Giudice delle leggi ha sottolineato come il suddetto comma 18, in relazione ai contenuti delle leggi regionali da adottare ai sensi del precedente comma 17, si limita e porre a disposizione delle Regioni una serie di indicazioni che vengono ad integrare, in un rapporto di complementarità, quelle contenute nel citato art. 27, comma 7, del testo unico sugli enti locali, secondo cui «ai fini della graduazione e differenziazione degli interventi di competenza delle Regioni e delle comunità montane, le Regioni, con propria legge, possono provvedere ad individuare nell’ambito territoriale delle singole comunità montane fasce altimetriche di territorio, tenendo conto dell’andamento orografico, del clima, della vegetazione, delle difficoltà nell’utilizzazione agricola del suolo, della fragilità ecologica, dei rischi ambientali e della realtà socio-economica»; 26) La Corte, nella stessa sentenza, ha anche dichiarato l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 2 cit., comma 19, secondo cui: «i criteri di cui al comma 18 valgono ai fini della costituzione delle comunità montane e non rilevano in ordine ai benefici e agli interventi speciali per la montagna stabiliti dall’Unione europea e dalle leggi statali e regionali», dopo avere escluso che la norma abbia capacità lesiva degli ambiti di autonomia regionale, il Giudice delle leggi ha ricordato che una disposizione analoga era già contenuta nel decreto legislativo n. 267 del 2000, art. 27, comma 5, in base al quale la legge regionale può escludere dalla comunità montana i comuni che presentino determinate caratteristiche, ma «l’esclusione non priva i rispettivi territori montani dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall’Unione europea e dalle leggi statali e regionali»; 27) L’indirizzo interpretativo espresso nella suindicata sentenza — nel senso della legittimità di interventi legislativi statali aventi l’obiettivo di ridurre gli oneri della finanza pubblica, pure se incidenti sull’autonomia di spesa delle Regioni in genere e su ogni tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di comunità montane — è stato seguito, con riguardo a differenti fattispecie, nelle



successive sentenze 326 del 2010; n. 91 e 207 del 2011; n. 151 del 2012; 28) Contemporaneamente e anche negli anni successivi cui risalgono gli interventi legislativi dianzi descritti il settore è stato oggetto di numerosi ulteriori interventi legislativi, aventi come specifico oggetto la generale disciplina degli sgravi contributivi riferita ai territori montani, la cui identificazione è stata effettuata tramite il rinvio all'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, art. 9 (in materia di agevolazioni tributarie), tranne che per le zone di montagna svantaggiate, ai sensi del decreto legislativo 16 aprile 1997, n. 146, art. 2, per le quali si è fatto riferimento alla deliberazione del CIPE 25 maggio 2000. In particolare:

— con il D.L. 22 maggio 1993, n. 155, art. 10, convertito con modificazioni dalla legge 19 luglio 1993, n. 243 venivano elevate le percentuali dei contributi agricoli previste dalla legge n. 67 del 1988, art. 9, comma 5, a carico del datore di lavoro e dei lavoratori;

— con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 11, comma 27, veniva sostituito la legge n. 67 del 1988, art. 9, comma 5 (e venivano introdotti i commi 5-*bis* e 5-*ter*, onde rafforzare la parte sanzionatoria della normativa), sicché, i premi ed i contributi relativi alle gestioni previdenziali ed assistenziali, dovuti dai datori di lavoro agricolo per il proprio personale dipendente, occupato a tempo indeterminato e a tempo determinato nei territori montani di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973, art. 9 venivano «fissati nella misura del 20 per cento a decorrere dal 1° ottobre 1994, del 25 per cento a decorrere dal 1° ottobre 1995 e del 30 per cento a decorrere dal 1° ottobre 1996» (mentre i predetti premi e contributi dovuti dai datori di lavoro agricolo operanti nelle zone agricole svantaggiate, delimitate ai sensi della legge 27 dicembre 1977, n. 984, art. 15, erano «fissati nella misura del 30 per cento a decorrere dal 1° ottobre 1994, del 40 per cento a decorrere dal 1° ottobre 1995, del 60 per cento a decorrere dal 1° ottobre 1996»);

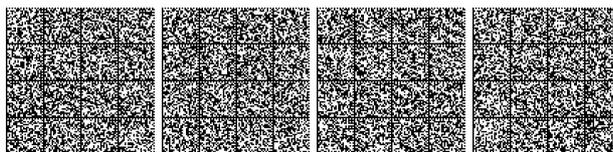
— con il D.L. 31 gennaio 1997, n. 11, art. 1, comma 51, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 1997, n. 81, veniva prevista una riduzione — limitata nel tempo — della misura dei contributi dovuti dai datori di lavoro agricolo operanti nei territori montani di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973, art. 9 nonché nelle zone agricole svantaggiate;

— con il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 44, comma 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, in via di interpretazione autentica, è stata esclusa la possibilità di cumulare i suddetti benefici con gli analoghi benefici previsti dalla disciplina a favore dei territori del Mezzogiorno, stabilendosi che «la legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 9, comma 6, e successive modificazioni e integrazioni, si interpreta nel senso che le agevolazioni di cui al medesimo art. 9, comma 5, così come sostituito dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 11, non sono cumulabili con i benefici di cui alla legge 1° marzo 1986, n. 64, art. 14, comma 1, e successive modificazioni, e al D.L. 30 dicembre 1987, n. 536, art. 1, comma 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1988, n. 48, e successive modificazioni e integrazioni»;

— con il D.L. 10 gennaio 2006, n. 2, art. 1, comma 2, convertito con modificazioni dalla legge 11 marzo 2006, n. 81, stato introdotto un incremento — fino al 75 — dello sgravio contributivo per i territori montani particolarmente svantaggiati e le zone agricole svantaggiate, nonché per i territori di alcuni comuni specificamente individuati. In particolare la disposizione ha previsto che «dal 1° gennaio 2006, per lo stesso periodo di cui al comma 1, le agevolazioni contributive previste dalla legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 9, commi 5, 5-*bis* e 5-*ter*, e successive modificazioni, sono così determinate: a) nei territori montani particolarmente svantaggiati la riduzione contributiva compete nella misura del 75 per cento dei contributi a carico del datore di lavoro; previsti dalla legge n. 67 del 1988, citato art. 9, commi 5, 5-*bis* e 5-*ter*; b) nelle zone agricole svantaggiate, comprese le aree dell'obiettivo 1 di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, nonché i territori dei comuni delle regioni Abruzzo, Molise e Basilicata, la riduzione contributiva compete nella misura del 68 per cento»;

— con il D.L. 3 novembre 2008, n. 171, art. 1-*ter*, comma 1, convertito con modificazioni dalla legge 30 dicembre 2008, n. 205, il regime delle maggiori agevolazioni «nei territori montani particolarmente svantaggiati e nelle zone agricole svantaggiate» introdotte con il D.L. n. 2 del 2006 è stato prorogato fino al 31 marzo 2009: con il D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, art. 8-*octies*, convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, è stato ulteriormente prorogato fino al 31 dicembre 2009 il regime di maggiore sgravio previsto dal D.L. n. 171 del 2008, convertito nella legge n. 205 del 2008: con la legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 49, tale ultimo termine è stato ulteriormente prorogato fino al 31 luglio 2010; infine, con la legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 45, sono stati semplicemente ripristinati gli sgravi contributivi, eliminando le pregresse scadenze previste per usufruire del maggior beneficio e ciò ancorché le stesse fossero già maturate.

29) Intanto, la Corte costituzionale, nelle sentenze n. 11 del 2007, ha ribadito che il solo criterio altimetrico, definito come “casuale”, non è idoneo per l'attribuzione di benefici ai comuni montani (richiamando le precedenti sentenze n. 370 del 1985 e n. 254 del 1989) e lo stesso orientamento è stato seguito nella successiva sentenza n. 27 del 2010;

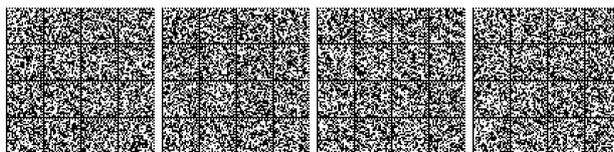


30) Infine, il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 — con il quale è stata effettuata la ricognizione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui è stata ritenuta indispensabile la permanenza in vigore, a norma della legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14 — ha incluso tra gli «atti normativi salvati» (vedi Allegato 1 - n. 1266) la legge 25 luglio 1952, n. 991, eccettuando dal disposto «salvataggio» solo l'art. 1 e l'art. 14, comma 2, della legge, già espressamente abrogati dalla legge n. 142 del 1990, art. 29;

31) Pertanto, tra le norme di cui è stata ritenuta indispensabile LA permanenza in vigore è stato compreso *nomina-tim* anche l'art. 8 della legge stessa, cui originariamente si faceva riferimento per la definizione di «territori montani» ai fini del risarcimento del beneficio dell'esenzione contributiva. 6. — Il complesso e articolato quadro normativo e giurisprudenziale fin qui delineato consente di mettere a fuoco che la questione che la presente controversia impone di risolvere riguarda principalmente la definizione di «territori montani» da applicare nella specie e, quindi, se tale definizione debba essere ricavata dalla legge n. 991 del 1952; art. 8 (come sostenuto dalla Vaira, onde ottenere il riconoscimento del diritto allo sgravio contributivo totale) ovvero dalla legge n. 67 del 1988, art. 9, comma 5 (come sostenuto dall'Istituto ricorrente, al fine dell'applicazione dello sgravio contributivo solo parziale). La soluzione della suddetta questione implica, ovviamente, quella relativa all'efficacia del decreto legislativo n. 179 del 2009, nella parte in cui ha operato il «salvataggio» della legge n. 991 del 1952, art. 8. 7. — A tale ultimo riguardo deve essere, in primo luogo, precisato che, come affermato dalla Corte costituzionale, il decreto legislativo n. 179 del 2009 proprio in ragione della sua funzione meramente ricognitiva ... appare, ... sprovvisto di una propria e autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi: non è dubbio, infatti, che, nell'individuare le disposizioni da mantenere in vigore, esso non ridetermini ne' in alcun modo corregga le relative discipline, limitandosi a confermare, peraltro indirettamente — attraverso, cioè, la mera individuazione di atti da «salvare» — la persistente e immutata loro efficacia. Ciò significa che con l'entrata in vigore, il 15 dicembre 2009, del decreto legislativo n. 179 del 2009, non si è determinata la «reintroduzione» o la «reviviscenza» nell'ordinamento delle norme «salvate», ma si è semplicemente «consentito di vederne confermata la vigenza, sull'ovvio presupposto ... che esso non l'avesse perduta e che perciò, altrettanto evidentemente, non avesse necessità di riacquistarla. Tale perdita di vigenza, dal testo della relativa delega (legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14, commi 14 e seguenti, quale risultante dalla sostituzione ad opera della legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 4, comma 1, lett. a)), si desume che possa essere rappresentata anche dalla tacita implicita abrogazione ovvero dal trattarsi di norme «comunque obsolete» (Corte cost. sentenza n. 346 del 2010 nello stesso senso, sentenza n. 80 del 2012). Del resto, l'art. 14, comma 14, cit., ha indicato, tra i principi e criteri direttivi della delega per l'emanazione di «decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore», per primi, seguenti principi: «a) esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita; b) esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete». Inoltre, nel decreto legislativo n. 179 cit., art. 1, comma 3, lett. d, si precisa che «permanenza in vigore» deve essere stabilita anche ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile. Tale ultima disposizione, com'è noto, disciplina l'abrogazione delle leggi, espressa o tacita «per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore». 8. — Dalla descritta evoluzione normativa si desume che la legge n. 991 del 1952, art. 8 non può che rientrare tra le disposizioni tacitamente o implicitamente abrogate ovvero tra le disposizioni che, al momento dell'emanazione del decreto legislativo n. 179 del 2009, avevano esaurito la loro funzione o erano comunque obsolete, sicché non potendo esso essere incluso, in base alla legge di delega, fra le norme «salvate», la relativa ricomprensione al suddetto fine nell'Allegato 1 voce - n. 1266 tra le disposizioni, specificamente indicate, dalla legge n. 991 del 1952 si deve considerare *tamquam non esset*, frutto di un *lapsus calami*, sulla base di una interpretazione rispettosa dell'art. 15 preleggi e costituzionalmente orientata, nel senso della coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento (art. 3 Cost.), del rispetto dei principi e criteri direttivi della legge di delega (art. 76 Cost.), alla luce anche dell'art. 44 Cost., comma 2. A tale conclusione conducono numerosi elementi, desumibili dal riportato excursus normativo:

a) la legge n. 991 del 1952, art. 8, aveva un duplice contenuto perché le zone montane prevedeva sia agevolazioni fiscali sia, per la prima volta, l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati, tuttavia, mentre per le agevolazioni fiscali (attraverso il suddetto richiamo al decreto legislativo C.P.S. n. 12 del 1947 e combinandosi con la stessa legge n. 991 cit., art. 1) adottava un criterio di identificazione dei territori montani non legato soltanto all'altimetria, per l'esenzione contributiva adottò, invece, il rigido criterio della applicabilità ai soli «terreni situati a quota non inferiore ai 700 metri s.l.m.»;

b) il decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645, articoli 58 e 68 hanno previsto una nuova normativa, per quanto riguarda le esenzioni fiscali dei terreni montani e l'imposta sul reddito dominicale dei terreni, diversa da quella dettata dalla legge n. 991 del 1952, art. 8, così tacitamente abrogando il suddetto art. 8, per la parte relativa alle agevolazioni fiscali ivi contemplate (come affermato da Cass. 12 novembre 1977, n. 4909);



c) sulla parte “residua” dell’art. 8 è intervenuta la Corte costituzionale, con la sentenza n. 370 del 1985, dichiarandone l’illegittimità (unitamente a quella del D.L. 23 dicembre 1977, n. 942 cit., articoli 7 e 8) per inadeguatezza dell’adozione del solo criterio altimetrico per la determinazione del regime contributivo da applicare nelle zone montane;

d) la legge 3 dicembre 1971, n. 1102, istituì le Comunità montane, adottando criteri identici a quelli previsti in precedenza per la qualificazione dei territori montani e stabilendo (art. 12, comma 5) che «le agevolazioni fiscali di cui alla legge 25 luglio 1952, n. 991, art. 8, sono estese all’intero territorio montano»;

e) intanto, ai fini fiscali, una nuova definizione di territori montani comprensiva e più ampia delle precedenti veniva dettata dal decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, art. 9;

f) a partire dalla legge 1° marzo 1988, n. 67, art. 9, ai fini delle agevolazioni contributive — normalmente parziali in favore dei datori di lavoro agricolo operanti nei territori montani si è generalmente fatto riferimento al decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973, suddetto art. 9 (vedi retro n. 28 dell’excursus normativo);

g) la legge n. 142 del 1990, articoli 28 e 29 successivamente abrogati dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, abrogarono, fra l’altro: a) la legge 25 luglio 1952, art. 1, come sostituito dall’art. unico della legge 30 luglio 1957, n. 657 (che prevedeva il potere di classificazione dei territori montani della Commissione censuaria nazionale operante presso il Ministero delle Finanze) e la citata legge n. 991 del 1952, art. 14 comma 2; b) la legge 3 dicembre 1971, n. 1102, articoli 3, 4, 5 e 7;

h) la legge 31 gennaio 1994, n. 97 (nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge 25 dicembre 1995, n. 213, art. 1) ha previsto un esonero previdenziale totale per le assunzioni a tempo parziale da parte delle imprese e dei datori di lavoro «aventi sedi ed operanti nei comuni montani», da intendere come «comuni facenti parte di comunità montane» se ridelimitate ovvero «comuni interamente montani classificati tali ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e successive modificazioni» in mancanza della ridelimitazione;

i) tale ultimo richiamo, contenuto nella legge n. 97 cit., alla legge n. 1102 cit. non può essere inteso come un indiretto rinvio alla definizione di terreni montani contenuta nella legge n. 991 del 1952 in quanto, nella legge n. 1102 cit., il richiamo a quest’ultima definizione era contemplato dall’art. 3, già abrogato, insieme con la legge n. 1102 cit., articoli 4, 5 e 7 dalla legge n. 142 del 1990; del resto anche Cass. 17 luglio 2007, n. 15907 ha sottolineato come la legge n. 142 del 1990, art. 29 abbia espressamente abrogato le «precedenti disposizioni della normativa del 1952 e 1971 concernenti la individuazione e la classificazione dei comuni montani»; 1) dopo la riforma del Titolo 5^a della Parte seconda della Costituzione la Corte costituzionale ha reiteratamente affermato (vedi: nelle sentenze n. 244 e n. 456 del 2005; n. 397 del 2006; 237 del 2009) che la disciplina delle comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel decreto legislativo n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell’art. 117 Cost., comma 4, e comprende anche l’individuazione degli indicatori da cui desumere il carattere “montano” della Comunità, in un rapporto di complementarità, rispetto a quelli risultanti dalla normativa statale, i quali comunque «non rilevano in ordine ai benefici e agli interventi speciali per la montagna stabiliti dall’Unione europea e dalle leggi statali e regionali».

9. — Ne deriva che l’art. 8 in argomento — già implicitamente abrogato per la parte relativa alle agevolazioni fiscali prima dal decreto del Presidente della Repubblica n. 645 del 1958, articoli 58 e 68 e poi dal decreto del Presidente della Repubblica n. 631 del 1973, art. 9 — colpito, per la parte relativa ai benefici contributivi, dalla sentenza di accoglimento della Corte costituzionale n. 370 del 1985, coinvolto sia pure indirettamente nell’abrogazione della legge n. 1102 del 1971, art. 3 ad opera della legge n. 142 del 1990, art. 29, non più richiamato dal legislatore, per quel che riguarda i benefici contributivi in favore delle zone montane, a partire dalla legge n. 67 del 1988 (essendosi fatto normalmente riferimento alla definizione di territori montani contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973, art. 9), non può che considerarsi implicitamente abrogato, tanto più che esso prevede un regime di totale esenzione contributiva che — come criterio generalizzato da applicare ai territori montani — risulta essere stato abbandonato dal legislatore, a partire dalla legge n. 67 del 1988 cit. Di ciò si ha conferma anche nella legge 31 gennaio 1994, n. 97, art. 18, che, come si è detto, ha previsto — con una norma speciale — una ipotesi di esonero previdenziale per le imprese e i datori di lavoro aventi sedi ed operanti nei comuni montani, in caso di assunzioni di personale a tempo parziale. Tale norma è stata emanata pochi giorni dopo la legge n. 537 del 1993, art. 11, comma 27, con il quale è stata, invece, rideterminata la quota di sgravio contributivo spettante ai datori di lavoro suindicati, con riferimento ai lavoratori dipendenti assunti a tempo indeterminato o determinato. Ora, è evidente che il suddetto art. 18 appare sicuramente coerente con un regime generale di sgravi (più o meno articolato) quale quello configurato dalla legge n. 67 del 1988, art. 9, comma 5, (e successive modifiche ed integrazioni), mentre è del tutto incompatibile con la sopravvivenza di un regime generale di esenzione contributiva quale risultante dalla legge n. 991 del 1952, art. 8. Infatti — anche su un piano logico — sarebbe da considerare priva di significato una nuova disposizione — di carattere speciale — diretta a prevedere una particolare ipotesi di esenzione (per le assunzioni a tempo parziale) se la si dovesse intendere inserita in



un sistema nel quale fosse prevista l'esenzione da ogni contribuzione in favore dei datori di lavoro agricolo operanti nei territori montani da applicare alla generalità dei dipendenti, come disposto dalla legge n. 991 del 1952, art. 8. In sintesi, l'inserimento della legge n. 991 del 1952, art. 8 tra le norme "salvate" ad opera del decreto legislativo n. 179 del 2009 appare il frutto di un errore in quanto tale norma non aveva le caratteristiche proprie di quelle da includere nel suddetto "salvataggio", essendone stata la relativa abrogazione implicita già riconosciuta, fin dal 1958, per la parte riguardante le agevolazioni fiscali ed essendo stata, la parte relativa ai benefici contributivi, prima dichiarata costituzionalmente illegittima (nel 1985) e poi implicitamente abrogata per "incompatibilità" con i successivi interventi legislativi in materia, da quando, a partire dalla legge n. 67 del 1988, per le zone montane all'esonero contributivo ivi previsto è stato sostituito un sistema di sgravi, variamente articolato, basato sulla definizione di territori montani contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973, art. 9.

La Cassazione ha quindi, sul punto ora in esame, formulato il seguente, condivisibile, principio di diritto: «la legge n. 991 del 1952, art. 8 — già implicitamente abrogato per la parte relativa alle agevolazioni fiscali prima dal decreto del Presidente della Repubblica n. 645 del 1958, articoli 58 e 68 e poi dal decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973, art. 9 — colpito, per la parte relativa ai benefici contributivi, dalla sentenza di accoglimento della Corte costituzionale n. 370 del 1985, coinvolto, sia pure indirettamente, nell'abrogazione della legge n. 1102 del 1971, art. 3 ad opera della legge n. 142 del 1990, art. 29, non più richiamato dal legislatore, per quel che riguarda i benefici contributivi in favore delle zone montane, a partire dalla legge n. 67 del 1988 (in quanto le relative disposizioni hanno fatto principalmente riferimento alla definizione di territori montani contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973, art. 9), non può che considerarsi implicitamente abrogato, tanto più che esso prevede un regime di totale esenzione contributiva che — come criterio generalizzato da applicare ai territori montani — risulta essere stato abbandonato dal legislatore, a partire dalla legge n. 67 del 1988 cit.».

Siffatte argomentazioni, lungi dall'essere state acriticamente reiterate (come sostenuto dall'attrice), sono state riproposte in modo articolato dalla già cit. successiva sentenza della Corte di Cassazione 7976/16.

Le suddette argomentazioni inerenti all'abrogazione tacita dell'art. 8, legge n. 991/52, vengono recepite dal Giudice e ciò impedisce l'accoglimento *de plano* della domanda giudiziale attrice, essendo altresì il Giudice concorde con la Cassazione in punto di non configurabilità di efficacia innovativa da parte del decreto legislativo n. 179/09: dunque la domanda attrice non è accoglibile neppure in forza di tale ultima norma.

Il Giudice invece dissente dalla restante argomentazione della Cassazione, sopra riportata nella parte motiva e qui di seguito quanto al principio di diritto fissato nella sentenza 1920/13: «Ne consegue che, come si desume dal decreto legislativo n. 179 n. 2009, art. 1, comma 3, lett. d), e dalla relativa legge di delega, il suddetto art. 8 non poteva essere incluso fra le norme "salvate" dal decreto legislativo n. 179 cit., avente carattere meramente ricognitivo e non innovativo (Corte cost. sentenze n. 346 del 2010 e n. 80 del 2012). Pertanto, la relativa ricomprensione al suddetto fine nell'Allegato 1 - voce - 1266 (di tale decreto legislativo) tra le disposizioni, specificamente indicate, della legge n. 991 del 1952 da "mantenere in vigore" si deve considerare *tamquam non esset*, frutto di un *lapsus calami*, sulla base di una interpretazione rispettosa dell'art. 15 preleggi e costituzionalmente orientata, nel senso della coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento (art. 3 Cost.), del rispetto dei principi e criteri direttivi della legge di delega (art. 76 Cost.), alla luce anche dell'art. 44 Cost., comma 2». Se è vero che l'art. 8 cit. non poteva essere ricompreso tra le norme salvate, appunto non essendo più una norma vigente del nostro ordinamento giuridico, e non avendo il Legislatore delegato alcun potere di farla rivivere innovando il previgente tessuto normativo, è anche vero che l'art. 8 cit. è stato esplicitamente e consapevolmente ricompreso dal Legislatore delegato nelle norme da salvare. Non è seriamente ipotizzabile nella specie alcun *lapsus calami*, ma bensì un'attività normativa sfornita di copertura costituzionale posta in essere dal Legislatore delegato. Un errore valutato come tale dalla Corte di Cassazione e anche da questo Giudice, ma che non consente all'A.G.O. la disapplicazione *tout court* della norma in questione, avente valore formale di legge fino alla sua rimozione dal nostro ordinamento giuridico, cui è abilitata la sola Corte costituzionale. Appare invero un artificio dialettico l'evocazione dell'interpretazione costituzionalmente orientata: nella specie non si tratterebbe di alcuna interpretazione, bensì di disapplicazione pura e semplice. Anche questo Giudice è convinto che la norma *de qua* del decreto legislativo n. 179/09 sia "*tamquam non esset*", ma l'unico Organo costituzionalmente deputato a verificare la fondatezza di tale assunto ed a eliminare la norma dal nostro ordinamento giuridico è la Corte costituzionale.

La norma del decreto legislativo n. 179/09 che ha salvato il cit. art. 8 è dunque di necessitata applicazione nel presente giudizio, in quanto allo stato impedisce il rigetto della domanda giudiziale attrice alla, stregua della pur ritenuta (da questo Giudice) pregressa abrogazione tacita dell'art. 8, legge n. 991/52; e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale di tale norma, per violazione del canone costituzionale di ragionevolezza e di quello dettato dall'art. 76 Cost., desume da quanto fin qui argomentato.

Vanno quindi dati, come in dispositivo, i conseguenti provvedimenti.



P. Q. M.

a) Solleva questione di legittimità costituzionale, nei sensi di cui in motivazione, del decreto legislativo n. 179 del 1° dicembre 2009, voce n. 1266, dell'Allegato 1, nella parte in cui dichiara la permanente vigenza dell'art. 8, legge n. 991 del 25 luglio 1952, per violazione degli articoli 3 e 76 della Costituzione;

b) Sospende la presente causa fino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale;

c) Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale degli atti della presente causa, con la prova delle notificazioni e comunicazioni di cui al capo che segue;

d) Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti, e sia comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Sondrio, 6 aprile 2017

Il Giudice del Lavoro: FANFARILLO

17C00217

N. 139

Ordinanza del 9 gennaio 2017 del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sul ricorso proposto da Impredil srl contro Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità e Comune di Castelvetro

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Siciliana - Canone di produzione annuo - Determinazione commisurata alla superficie dell'area coltivabile e ai volumi autorizzati della cava - Applicazione delle modalità di calcolo anche ai canoni relativi all'anno 2014.

– Legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), art. 83, nella parte in cui modifica i commi 1 e 8 dell'articolo 12 della legge regionale siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA

(SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3585 del 2015, proposto da:

«Impredil» s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, per procura in calce al ricorso, dagli avvocati Giovanni Lentini, C.F. LNTGNN55B11C286P, e Anna Rita Perrone, C.F. PRRNR-T76H47D423U, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Rosalba Genna in Palermo, via Siracusa, n. 30;

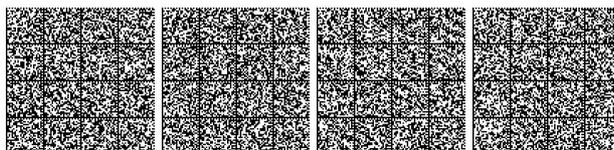
Contro

Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, in persona dell'Assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici in via Alcide De Gasperi, n. 81, è domiciliato per legge;

Comune di Castelvetro, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso, per delibera della giunta municipale n. 515 del 2 dicembre 2015 e mandato in calce alla memoria di costituzione, dall'avv. Francesco Vasile, C.F. VSLFNC65C28C286F, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Vito Scalisi in Palermo, via Catania, n. 15.

Per l'annullamento:

del decreto dell'Assessore regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità del 12 agosto 2015, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* della regione siciliana, parte I, n. 34 del 21 agosto 2015, avente ad oggetto «Modalità applicative e di controllo del pagamento dei canoni dovuti per le attività di estrazione dei giacimenti minerari di cava (ex art. 83 della l.r. 7 maggio 2015, n. 9)»;



dell'avviso di pagamento prot. n. 34873 del 19 ottobre 2015, notificato il 23 ottobre 2015, con cui il Distretto minerario di Palermo, ha chiesto il pagamento di un canone di € 10.000,00, da versarsi quanto a 5.000,00 alla Regione Siciliana e quanto ai restanti 5.000,00 al Comune di Castelvetro;

di tutti gli atti successivi e connessi, anche se non conosciuti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato per l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria del Comune di Castelvetro;

Vista l'ordinanza cautelare n. 1459 del 21 dicembre 2015;

Vista l'ordinanza del CGA n. 202 del 17 marzo 2016;

Vista la memoria dei ricorrenti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 26 ottobre 2016 il consigliere Aurora Lento e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Con ricorso, notificato il 30 ottobre 2015 e depositato il 26 novembre successivo, la società «Impredil» s.r.l., premesso di gestire una cava di calcarnite tufacea a Castelvetro, esponeva che l'art. 12 della legge regionale siciliana n. 9 del 15 maggio 2013 aveva innovato la disciplina di settore relativa all'attività di estrazione di giacimenti minerari di cave, prevedendo il pagamento di un canone di produzione.

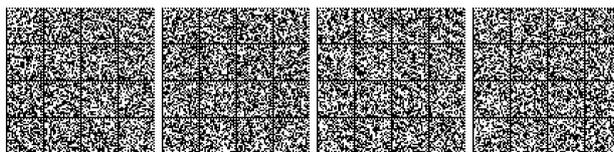
Tale canone era stato commisurato «alla quantità di minerale», ovvero alla c.d. «resa della cava», che si otteneva sottraendo il volume inutilizzabile dalla quantità di «materiale» estratto.

A distanza di appena due anni era, però, intervenuta la legge regionale siciliana n. 9 del 7 maggio 2015, contenente disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015, pubblicata sulla *gazzetta ufficiale* della Regione siciliana, parte I, n. 20 del 15 maggio 2015, il cui art. 83 aveva interamente riformulato tale disposizione nei termini di seguito riportati relativamente alle parti di interesse: «1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è dovuto un canone di produzione annuo che è commisurato alla superficie dell'area coltivabile ed ai volumi autorizzati della cava. Esso è ottenuto sommando gli importi corrispondenti agli scaglioni di superfici e di volumi autorizzati riportati nelle seguenti tabelle (...). 3. L'Assessore regionale per l'energia ed i servizi di pubblica utilità, sentita la Conferenza permanente Regione - autonomie locali, definisce, con proprio decreto, le modalità applicative e di controllo del pagamento dei canoni entro 90 giorni dalla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta ufficiale* della regione siciliana. 4. I canoni di produzione sono destinati per il 50 per cento al comune in cui ricade l'area di cava e per il 50 per cento sono versati in entrata nel bilancio regionale. Qualora siano interessati più comuni, la quota del 50 per cento è ripartita sulla base della superficie dell'area di cava ricadente in ciascun comune. 5. I comuni destinatari delle quote di canone di cui al comma 4 impiegano le somme esclusivamente per interventi infrastrutturali di recupero, riqualificazione e valorizzazione del territorio, del tessuto urbano e degli edifici scolastici e ad uso istituzionale. Una quota non inferiore al 50% delle suddette risorse è riservata agli interventi di manutenzione e valorizzazione ambientale ed infrastrutturale connessi all'attività estrattiva o su beni immobili confiscati alla mafia ed alle organizzazioni criminali. 6. In caso di sospensione dei lavori di coltivazione ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale 9 dicembre 1980, n. 127 e successive modifiche ed integrazioni, la quota dei canoni relativa al periodo di sospensione non è dovuta. Eventuali periodi di attività estrattiva inferiori all'anno solare sono calcolati per dodicesimi. 7. Il ritardato pagamento delle somme dovute comporta l'applicazione degli interessi legali. 8. Le presenti disposizioni si applicano anche per il calcolo del pagamento dei canoni relativi all'anno 2014».

L'art. 83 aveva, pertanto, modificato, con effetto retroattivo, i criteri di misurazione della base imponibile che, nell'originaria formulazione della norma, erano identificati nella quantità di minerale estratto, mentre, in quella successiva, nella superficie dell'area coltivabile e nei volumi autorizzati della cava.

In applicazione di tale disposizione, l'Assessore regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità aveva adottato il decreto del 12 agosto 2015, pubblicato sulla *gazzetta ufficiale* della Regione siciliana, parte I, n. 34 del 21 agosto 2015, avente ad oggetto: «Modalità applicative e di controllo del pagamento dei canoni dovuti per le attività di estrazione dei giacimenti minerari di cava (ex art. 83 della l.r. 7 maggio 2015, n. 9)».

L'art. 1 di tale decreto prevedeva che: «I canoni di produzione per le attività di estrazione di giacimenti minerari di cava, dovuti dagli esercenti l'attività di cava, devono essere corrisposti secondo le modalità previste all'art. 83 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, pubblicata nel supplemento ordinario n. 1 alla *Gazzetta ufficiale* della regione siciliana n. 20, parte I, del 15 maggio 2015; il canone di produzione è commisurato alla superficie dell'area coltivabile



ed ai volumi autorizzati della cava ed è ottenuto sommando gli importi corrispondenti agli scaglioni di superfici e di volumi come risultanti dalle autorizzazioni secondo le tabelle di cui al comma 1 dell'art. 83 della legge regionale».

Il successivo art. 8 disponeva che: «Il pagamento per l'annualità 2014 deve essere effettuato nel termine di trenta giorni dalla data di ricevimento della comunicazione da parte dei servizi - Distretti minerari competenti per territorio».

Precisato che la novella dell'art. 12 aveva determinato una notevolissima maggiorazione del canone (quasi 10 volte quello precedente) dalla stessa dovuto, la ricorrente ha chiesto l'annullamento, previa sospensiva e vinte le spese, di tale decreto per il seguente unico articolato motivo:

Violazione e falsa applicazione: degli artt. 53, 3, 23, 41, 97 e 117, comma 1, della Costituzione. Eccesso di potere sotto i profili: del difetto di presupposto; della manifesta irragionevolezza; della disparità di trattamento.

1.1 Precisato che il canone dovuto dagli esercenti giacimenti minerari di cave era una prestazione patrimoniale imposta rientrante nell'alveo dell'art. 23 della Costituzione, l'individuazione della base imponibile nella superficie dell'area coltivabile e nei volumi autorizzati comporterebbe una violazione del principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

Mentre, infatti, la quantità di materiale estratto, alla quale si faceva riferimento nella previgente formulazione, esprimeva la resa annuale della cava, la superficie e i volumi non sarebbero stati espressivi del potenziale economico della stessa, tanto più che si trattava di un canone dovuto non una tantum, ma annualmente.

Sotto tale profilo, non si sarebbe tenuto conto del fatto che la capacità produttiva della cava era massima all'inizio dell'attività estrattiva, ma andava diminuendo nel corso del tempo, cosicché non si giustificava la sua costante quantificazione rapportata a un profilo statico.

1.2 La previsione dell'applicazione del nuovo criterio di quantificazione anche per il 2014 contrasterebbe con il divieto di retroattività della legge e sarebbe irragionevole anche in considerazione della lesione dell'affidamento sull'applicazione del precedente.

1.3. Sussisterebbe irragionevole disparità di trattamento e conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione, considerato che gli esercenti giacimenti minerari di cave di materiale pregiato (ad esempio marmo), aventi superfici e volumi estraibili ridotti, pagherebbero un canone notevolmente inferiore a quello dovuto per i giacimenti di materiale povero (es. inerti), aventi ampie superfici e volumi estraibili, pur conseguendo un reddito notevolmente superiore.

1.4 Sussisterebbe, altresì, violazione dell'art. 41 della Costituzione considerata la vanificazione retroattiva di assetti economici già cristallizzati.

1.5 Sarebbe stato violato l'art. 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo in quanto sarebbero stati ingiustamente vessati gli esercenti le cave al fine di riequilibrare i conti pubblici regionali.

Per l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità si è costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato.

Si è costituito in giudizio anche il Comune di Castelvetrano che ha depositato una memoria con cui ha chiesto il rigetto del ricorso, vinte le spese.

Con ordinanza n. 1459 del 21 dicembre 2015, l'istanza cautelare è stata rigettata con la motivazione che la dedotta questione di legittimità costituzionale non presentava un'evidenza tale da consentire una valutazione prognostica positiva in ordine all'esito del ricorso.

Tale decisione è stata riformata con l'ordinanza del CGA n. 202 del 17 marzo 2016.

Con memoria depositata in vista dell'udienza, i ricorrenti hanno insistito nelle loro domande.

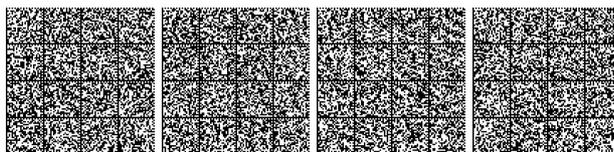
Alla pubblica udienza del 26 ottobre 2016, su conforme richiesta dei difensori delle parti presenti come da verbale, il ricorso è stato posto in decisione.

1. La controversia ha ad oggetto il decreto dell'Assessore della regione siciliana dell'energia e dei servizi di pubblica utilità del 12 agosto 2015 con cui sono state definite le modalità applicative del canone di produzione annuo dovuto dai titolari di concessioni per lo sfruttamento di giacimenti minerari di cave.

Tale decreto è stato adottato in esecuzione dell'art. 83 della legge regionale siciliana n. 9 del 2015, che ha modificato l'art. 12 della legge regionale siciliana n. 9 del 15 maggio 2013, prevedendo che il canone non vada più commisurato alla quantità di minerale estratto, ma alla superficie dell'area coltivabile e ai volumi autorizzati anche con riferimento al precedente anno 2014.

Ha ad oggetto anche il provvedimento, con cui il Distretto minerario di Palermo ha rideterminato il canone dovuto dalla ricorrente relativamente al 2014, del quale si deduce l'illegittimità derivata.

I provvedimenti sono censurati esclusivamente con riferimento all'illegittimità costituzionale della norma applicata.



Devono, pertanto, essere esposte le ragioni per le quali questo TAR ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente relativamente all'art. 83 della legge regionale siciliana n. 9 del 7 maggio 2015 nella parte in cui modifica i commi 1 e 8 dell'art. 12 della legge regionale siciliana n. 9 del 15 maggio 2013.

2. Per quanto concerne la rilevanza, ci si può limitare ad osservare che il decreto dell'Assessore regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità del 12 agosto 2015, oggetto del ricorso, ha individuato le modalità applicative e di controllo del pagamento del canone dovuto per le attività di estrazione dei giacimenti minerari di cava in esecuzione di quanto innovativamente disposto dall'art. 83; la nota del distretto minerario ha, a sua volta, quantificato il canone dovuto per l'anno 2014 in esecuzione di tale decreto.

La decisione della controversia dipende, pertanto, dalla valutazione della legittimità dell'art. 83 della legge regionale siciliana n. 9 del 7 maggio 2015 nella parte in cui modifica i commi 1 e 8 dell'art. 12 della legge regionale siciliana n. 9 del 15 maggio 2013 e, pertanto, varia il criterio di quantificazione del canone dovuto per i giacimenti minerari di cava con efficacia retroattiva.

3. In merito alla non manifesta infondatezza valga quanto di seguito esposto.

Come detto, questo TAR dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge regionale siciliana 15 maggio 2013, n. 9, come sostituito dall'art. 83 della legge regionale siciliana n. 20 del 2015, il quale testualmente prevede che: «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è dovuto un canone di produzione annuo che è commisurato alla superficie dell'area coltivabile ed ai volumi autorizzati della cava».

Tale disposizione sembra, infatti, contrastare con: il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione; il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

4. In merito all'art. 53, deve prioritariamente rilevarsi come il canone in questione è, ad avviso di questo TAR, un tributo.

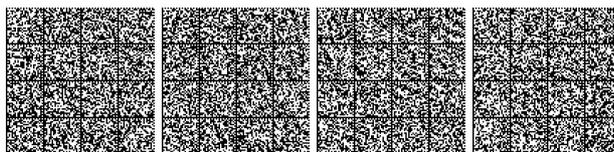
Come noto, secondo la giurisprudenza costituzionale, precisato che è irrilevante il *nomen iuris* usato dal legislatore, «occorrendo riscontrare in concreto e caso per caso se si sia o no in presenza di un tributo» (sentenze n. 141 del 2009, n. 334 del 2006 e n. 73 del 2005), costituiscono indici significativi della natura tributaria di una prestazione imposta: 1) la matrice legislativa, in quanto il tributo nasce «direttamente in forza della legge» (sentenza n. 141 del 2009), risultando irrilevante l'autonomia contrattuale (sentenza n. 73 del 2005); 2) la doverosità della prestazione (sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005), che comporta un'ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico (sentenze n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995 e n. 26 del 1982), in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti; 3) il nesso con la spesa pubblica, dovendo sussistere un collegamento alla stessa «in relazione a un presupposto economicamente rilevante» (sentenza n. 141 del 2009), nel senso che la prestazione è destinata allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore (sentenze n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995, n. 26 del 1982).

Prima di illustrare le ragioni per le quali questo TAR è addivenuto alla conclusione che il canone in questione è un tributo, vanno richiamati i commi 4 e 5 dell'art. 12, laddove si prevede, rispettivamente, che: «4. I canoni di produzione sono destinati per il 50 per cento al comune in cui ricade l'area di cava e per il 50 per cento sono versati in entrata nel bilancio regionale. Qualora siano interessati più comuni, la quota del 50 per cento è ripartita sulla base della superficie dell'area di cava ricadente in ciascun comune»; «5. I comuni destinatari delle quote di canone di cui al comma 4 impiegano le somme esclusivamente per interventi infrastrutturali di recupero, riqualificazione e valorizzazione del territorio, del tessuto urbano e degli edifici scolastici e ad uso istituzionale. Una quota non inferiore al 50% delle suddette risorse è riservata agli interventi di manutenzione e valorizzazione ambientale ed infrastrutturale connessi all'attività estrattiva o su beni immobili confiscati alla mafia ed alle organizzazioni criminali».

A ben vedere: l'obbligo del pagamento trova la sua fonte esclusiva nella legge regionale e non costituisce remunerazione dell'uso di beni pubblici; la prestazione imposta è finalizzata a dotare i Comuni e la Regione dei mezzi finanziari necessari ad assolvere le funzioni di cura concreta degli interessi generali.

Per quanto riguarda il secondo elemento, va rilevato che mentre la Regione può utilizzare liberamente la propria parte, i Comuni devono destinare le somme al finanziamento di interventi infrastrutturali di recupero, riqualificazione e valorizzazione del territorio, del tessuto urbano e degli edifici scolastici e ad uso istituzionale; nonché alla manutenzione e valorizzazione ambientale ed infrastrutturale connessi all'attività estrattiva o su beni immobili confiscati alla mafia ed alle organizzazioni criminali.

Questa connotazione funzionale, congiunta al fatto che il prelievo si collega all'attività economica di gestione dei giacimenti, consente di ritenere il canone in questione uno strumento di riparto, ai sensi dell'art. 53 Cost., del carico della spesa pubblica in ragione della capacità economica manifestata dai soggetti gestori (sentenza n. 280 del 2011).



In definitiva, la prestazione in esame è un tributo, avente: *a)* quali soggetti passivi, i concessionari di giacimenti minerali; *b)* quali soggetti attivi, la Regione e i Comuni; *c)* quale presupposto economicamente rilevante, la gestione dei giacimenti; *d)* quale base imponibile, una entità monetaria commisurata alla superficie dell'area coltivabile ed ai volumi autorizzati della cava.

Qualificato il canone come tributo, va ricordato che nella previgente disciplina lo stesso era quantificato con riferimento alla quantità di minerale estratto, mentre in quella attuale alla superficie dell'area coltivabile ed ai volumi autorizzati.

Ne deriva che il corrispettivo per l'uso del giacimento non è più commisurato alla sua resa, la quale tende a diminuire nel tempo in dipendenza del suo sfruttamento, ma alla sua estensione, la quale rimane, invece, immutata anche quando la stessa è quasi esaurita.

Tenuto conto che si tratta di un canone dovuto non una tantum, ma annualmente, sembrerebbe essere venuto meno il collegamento con la capacità contributiva.

Si prescinde, infatti, dal guadagno che deriva dal giacimento e si applica un tributo fisso indipendente dallo stesso.

5. Per quanto riguarda la violazione del principio di uguaglianza, va osservato che, com'è stato ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale, il legislatore ha, anche nei confronti della disciplina dei rapporti giuridici di durata, ampia discrezionalità nell'emanare norme modificatrici, ma la stessa è censurabile qualora emergano profili di manifesta irragionevolezza tali da determinare situazioni di disuguaglianza.

Nella specie, l'art. 83 determina immotivate discriminazioni all'interno della medesima categoria dei titolari di giacimenti minerali tra quelli che gestiscono cave di piccola dimensione, ma ad elevata resa (es. marmi) e quelli concessionari di cave di grande estensione, ma a bassa resa (inerti).

Alla medesima ampiezza corrisponde, infatti, una remuneratività profondamente diversa con conseguente irragionevolezza del riferimento alla superficie dell'area coltivabile ed ai volumi autorizzati della cava ai fini della quantificazione del canone.

I titolari di giacimenti di materiali «poveri» sono, infatti, tenuto al pagamento di un canone notevolmente più elevato rispetto a quello dovuto per quelli di minerali pregiati con conseguente irragionevole disparità di trattamento.

Sembrerebbe, pertanto, che a situazioni differenti si applichi il medesimo trattamento in maniera irragionevole.

6. Come anticipato, questo TAR dubita, altresì, della legittimità dell'art. 83 della legge regionale siciliana n. 9 del 2015 nella parte in cui modifica il comma 8 dell'art. 12, comma 8, della legge regionale siciliana n. 9 del 2013 e prevede che le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche per il calcolo del pagamento dei canoni relativi all'anno 2014.

Tale disposizione sembrerebbe, in particolare, contrastare con: l'art. 3; l'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

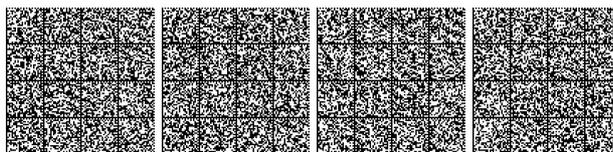
Per quanto riguarda il primo dei due parametri evocati, si dubita che sia stato leso il principio dell'affidamento, il quale è custodito da una delle molteplici declinazioni dell'art. 3, costituita dal principio di irretroattività della legge.

La norma surriportata produce, infatti, la lesione con effetto retroattivo di un «bene» che i concessionari di giacimenti minerali hanno acquisito sulla base di un legittimo affidamento ingenerato dalle previsioni contenute nella previgente formulazione.

Va, sotto tale profilo, rilevato che, secondo un costante orientamento della Corte Costituzionale, il divieto di retroattività della legge - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve di regola attenersi - non è stato elevato a dignità costituzionale, salva, per la materia penale, la previsione dell'art. 25 della Costituzione. Si è, conseguentemente, ritenuto che il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva a condizione che la stessa trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti (in tal senso Corte Costituzionale, 4 agosto 2003, n. 291).

Per quanto riguarda, in particolare, i rapporti di durata si è precisato che non è interdetto in termini assoluti il potere di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la loro disciplina, ma è necessario che le stesse, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non trasmodino in un regolamento irrazionale e non incidano arbitrariamente sulle situazioni sostanziali originate da leggi precedenti, frustrando l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica (sentenza n. 349 del 1985; in senso analogo, *ex plurimis*, sentenze n. 302 del 2010; n. 236, n. 206 e n. 24 del 2009; n. 409 e n. 264 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999).

Si è, conseguentemente, ritenuto che una mutazione *ex lege* dei rapporti di durata è illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» (sentenze n. 64 del 2014 e n. 302 del 2010, entrambe relative all'incidenza sui rapporti in corso dei nuovi criteri di determinazione dei canoni concessori di beni demaniali).



L'esame della norma in contestazione e della sua *ratio* conduce a dubitare che il legislatore abbia operato una scelta ragionevole e non arbitraria alla stregua dei principi evocati.

La ricorrente ha rilevato che la modifica del criterio di quantificazione del canone dovuto ha comportato un notevolissimo aumento dello stesso, pari a quasi 10 volte quello precedente.

Ne deriva che si è trovata esposta a un inaspettato e considerevole esborso economico che non è stata posta nelle condizioni di valutare *ex ante* nell'organizzazione della propria attività imprenditoriale.

Mentre per il periodo successivo all'entrata in vigore della disposizione ha, infatti, avuto la possibilità decidere se aumentare il corrispettivo richiesto ai propri clienti o, addirittura, sospendere o non esercitare più l'attività estrattiva, tale possibilità è stata preclusa in radice per quello antecedente.

Sotto tale profilo, va ricordato che il comma 6 dell'art. 12 più volte citato dispone che in caso di sospensione dei lavori di coltivazione, la quota dei canoni relativa al periodo di sospensione non è dovuta ed eventuali periodi di attività estrattiva inferiori all'anno solare sono calcolati per dodicesimi.

Tutto ciò considerato, sembra a questo TAR che sia stato irragionevolmente leso l'affidamento riposto nella quantificazione del canone in applicazione dei criteri all'epoca vigenti ai fini della individuazione delle proprie strategie imprenditoriali.

Concludendo, per le ragioni suesposte, questo TAR solleva - con riferimento agli artt. 3, 117 e 53 della Cost. - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge regionale siciliana n. 9 del 7 maggio 2015, n. 9, nella parte in cui modifica i commi 1 e 8 dell'art. 12 della legge regionale siciliana 15 maggio 2013, n. 9.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per ogni conseguente statuizione.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza) non definitivamente pronunciando:

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge regionale siciliana n. 9 del 7 maggio 2015, n. 9, nella parte in cui modifica i commi 1 e 8 dell'art. 12 della legge regionale siciliana 15 maggio 2013, n. 9.*

b) *sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, primo comma, cod. proc. amm.;*

c) *ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per il competente controllo di legittimità sulle questioni sollevate;*

d) *rinvia ogni definitiva statuizione in rito e nel merito del ricorso in epigrafe, nonché sulle spese di lite, all'esito del promosso giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi degli artt. 79 e 80 cod. proc. amm.*

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza:

a) *sia notificata a tutte le parti in causa;*

b) *sia comunicata al Presidente della regione siciliana e al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana.*

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Solveig Cogliani, presidente;

Nicola Maisano, consigliere;

Aurora Lento, consigliere, estensore.

Il Presidente: COGLIANI

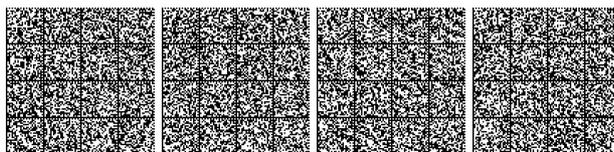
L'estensore: LENTO

17C00213

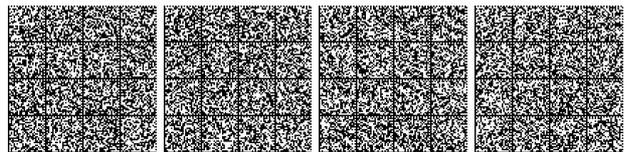
ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-041) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

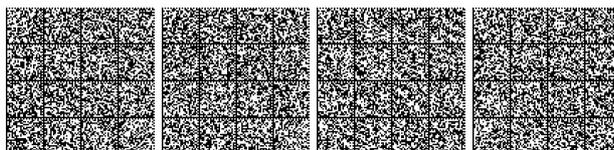
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

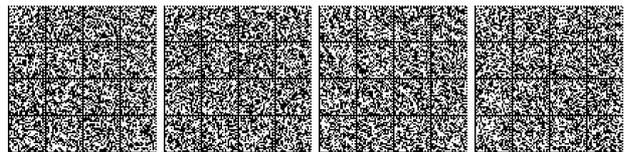
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

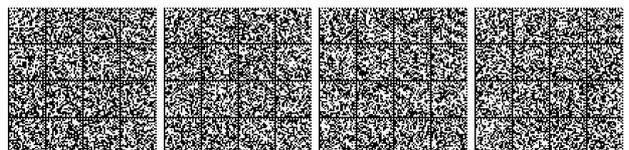
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 4,00

