

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 42

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 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

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **212.** Sentenza 11 luglio - 12 ottobre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Disposizioni varie relative all'Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (conferimento di personalità giuridica alle agenzie regionali e provinciali; requisiti di nomina e anagrafe dei direttori generali; modalità di individuazione del personale ispettivo e di svolgimento delle attività ispettive; attribuzioni dell'ISPRA; assetto tariffario) - Applicabilità agli enti ad autonomia differenziata.**

- Legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), artt. 1; 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; 8; 14, commi 1, 3 e 5; 15, commi 2, 3 e 4; 16, commi 2 e 4, secondo periodo. ....

Pag. 1

N. **213.** Sentenza 26 settembre - 12 ottobre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Contributo di solidarietà dovuto, a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sulle pensioni più elevate (ex dipendenti della Camera dei deputati).**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», art. 1, commi 486 e 487. ....

Pag. 19

N. **214.** Sentenza 26 settembre - 12 ottobre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Sospensione dalla carica di consigliere regionale in caso di condanna con sentenza non definitiva per taluni delitti (peculato).**

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 8, comma 1, lettera a).....

Pag. 24

N. **215.** Sentenza 27 settembre - 12 ottobre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati militari - Sanzione penale per i fatti di ingiuria commessi tra militari per cause e in circostanze estranee al servizio o alla disciplina militare o, comunque, non afferenti a interessi delle Forze armate dello Stato.**

- Codice penale militare di pace, art. 226.....

Pag. 30

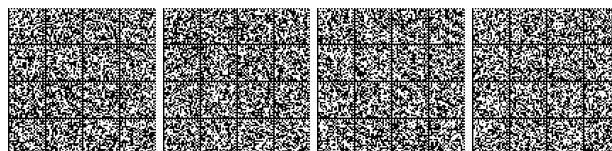
N. **216.** Ordinanza 27 settembre - 12 ottobre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Disposizioni tributarie in materia di rifiuti.**

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 agosto 2016, n. 15 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2016/2018), artt. 5, comma 1, e 6. ....

Pag. 36



N. 217. Ordinanza 27 settembre - 12 ottobre 2017

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 284 del 22 novembre-21 dicembre 2016.**.....

Pag. 38

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 65. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 settembre 2017 (della Regione Puglia)

**Ambiente - Disposizioni concernenti la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati - Competenze in materia di VAS e di AIA - Competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA - Modifiche agli Allegati alla Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Valutazione degli impatti ambientali e provvedimento di VIA - Esclusione dall'applicazione della disciplina della VIA di specifici progetti - Prosecuzione di progetti realizzati non in conformità con la disciplina della VIA.**

- 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), intero testo e, in subordine, artt. 3, in particolare, comma 1, lett. g); 4; 5; 14; 18, comma 3; e 22. ....

Pag. 39

N. 66. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 settembre 2017 (della Regione Abruzzo)

**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. 47

N. 1. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 2 ottobre 2017 (del Tribunale di Cosenza - Sez. II civile)

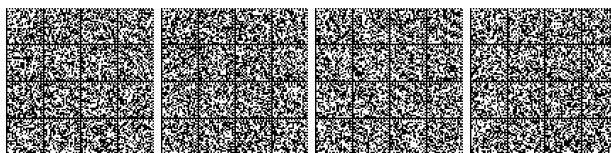
**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile promosso dal direttore generale pro tempore dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza e dalla medesima azienda sanitaria, nei confronti di un senatore per il risarcimento del danno conseguente al lamentato carattere diffamatorio di alcune affermazioni contenute in editoriali pubblicati su un quotidiano e in un comunicato stampa - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015. ....

Pag. 58



- N. 140. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 1° aprile 2017
- Energia - Norme della Regione Campania - Misure in materia di impianti eolici e di produzione energetica con utilizzo di biomasse - Sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale.**
- Legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), art. 15, commi 3 e 4. .... Pag. 62
- N. 141. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata del 24 maggio 2017
- Consorzi - Norme della Regione Basilicata - Istituzione di un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di bonifica della Basilicata" - Scioglimento dei Consorzi esistenti - Gestione transitoria delle attività consortili - Subentro del nuovo consorzio - Disciplina.**
- Legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio), artt. 2, 31, 32 e 33..... Pag. 66
- N. 142. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Lecce del 22 maggio 2017
- Ordinamento penitenziario - Assistenza all'esterno dei figli minori - Esclusione dal beneficio per le condannate alla pena della reclusione per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975, che non abbiano espiato almeno un terzo della pena.**
- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 21-bis..... Pag. 70
- N. 143. Ordinanza del Tribunale di Trento del 6 febbraio 2017
- Esecuzione forzata - Somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento - Prevista possibilità di pignoramento nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle Province ed ai Comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito - Mancata previsione di un minimo impignorabile necessario a garantire al lavoratore mezzi adeguati alle sue esigenze di vita.**
- Codice di procedura civile, art. 545, commi quarto e ottavo.
- Esecuzione forzata - Somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego - Limiti al pignoramento nel caso di accredito sul conto corrente bancario o postale - Mancata previsione di tali limitazioni per le retribuzioni, non versate in conto corrente, soggette al limite di pignoramento del comma quarto dell'art. 545 cod. proc. civ.**
- Codice di procedura civile, art. 545, comma ottavo. .... Pag. 72
- N. 144. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Roma del 16 maggio 2017
- Reati e pene - Omicidio stradale - Lesioni personali stradali - Computo delle circostanze - Divieto di prevalenza e/o equivalenza della circostanza attenuante speciale prevista dall'art. 589-bis, comma 7, cod. pen.**
- Codice penale, art. 590-quater, introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274)..... Pag. 80





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 212

*Sentenza 11 luglio - 12 ottobre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Disposizioni varie relative all'Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (conferimento di personalità giuridica alle agenzie regionali e provinciali; requisiti di nomina e anagrafe dei direttori generali; modalità di individuazione del personale ispettivo e di svolgimento delle attività ispettive; attribuzioni dell'ISPRA; assetto tariffario) - Applicabilità agli enti ad autonomia differenziata.**

- Legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), artt. 1; 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; 8; 14, commi 1, 3 e 5; 15, commi 2, 3 e 4; 16, commi 2 e 4, secondo periodo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1; 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; 8; 14, commi 1, 3 e 5; 15, commi 2, 3 e 4; e 16, commi 2 e 4, secondo periodo, della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, con ricorsi notificati rispettivamente il 16-22 e il 16 settembre 2016, depositati in cancelleria il 21 e il 22 settembre 2016 ed iscritti ai nn. 54 e 55 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 4 luglio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Stephan Beikircher per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.





*Ritenuto in fatto*

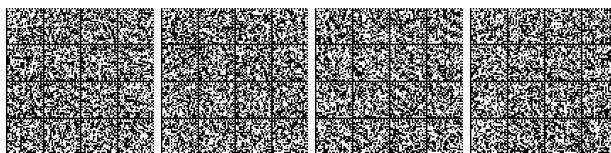
1.- La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 16-22 settembre 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 21 settembre 2016, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 1; 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; 8; 14, commi 1, 3, 5, nonché degli artt. 15, commi 2, 3, 4; e 16, commi 2 e 4, secondo periodo, della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione; agli artt. 8, numeri 1), 5), 6), 13), 15), 16), 17), 21); art. 9), numeri 8), 9) e 10); art. 16; art. 53; art. 54, n. 2); art. 75; art. 75-bis, comma 3-bis; art. 79; art. 103; art. 104; e art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 18 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione); e ai principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di proporzionalità.

2.- L'art. 1, comma 1, della legge n. 132 del 2016 prevede che «[a]l fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica, è istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, di seguito denominato «Sistema nazionale», del quale fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e le agenzie regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per la protezione dell'ambiente, di seguito denominate «agenzie»». Il comma 2 afferma che il «Sistema nazionale concorre al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio «chi inquina paga», anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana, mediante lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche di cui alla presente legge».

L'art. 4, comma 4, stabilisce che l'ISPRA adotta, «con il concorso delle agenzie, norme tecniche vincolanti per il Sistema nazionale in materia di monitoraggio, di valutazioni ambientali, di controllo, di gestione dell'informazione ambientale e di coordinamento del Sistema nazionale, per assicurare l'armonizzazione, l'efficacia, l'efficienza e l'omogeneità dei sistemi di controllo e della loro gestione nel territorio nazionale, nonché il continuo aggiornamento, in coerenza con il quadro normativo nazionale e sovranazionale, delle modalità operative del Sistema nazionale e delle attività degli altri soggetti tecnici operanti nella materia ambientale».

L'art. 7, comma 1, qualifica le agenzie per la protezione dell'ambiente come «persone giuridiche di diritto pubblico, dotate di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile», e al comma 5 consente che queste svolgano attività ulteriori a quelle previste dalla legge come obbligatorie «in favore di soggetti pubblici o privati, sulla base di specifiche disposizioni normative ovvero di accordi o convenzioni, applicando tariffe definite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA». In conseguenza di tali previsioni, il comma 7 sancisce l'obbligo - per Regioni e Province autonome - di apportare «alle leggi istitutive delle rispettive agenzie le modifiche necessarie ad assicurare il rispetto del presente articolo, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

L'articolo 8 individua i requisiti del direttore generale dell'ISPRA e delle agenzie, «nominati, secondo le procedure previste dalla legge per ciascun ente, tra soggetti di elevata professionalità e qualificata esperienza nel settore ambientale che non ricoprano incarichi politici elettivi a livello dell'Unione europea, nazionale o regionale, che non siano componenti della giunta regionale, che non rivestano l'ufficio di presidente o di assessore nella giunta provinciale, di sindaco o di assessore o di consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, che non siano amministratori o dipendenti di imprese o società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie, che non siano titolari di altri incarichi retribuiti, che non siano stati condannati con sentenza passata in giudicato né interdetti dai pubblici uffici». Il comma 2 del medesimo articolo istituisce presso l'ISPRA «un'anagrafe dei direttori generali dell'ISPRA e delle agenzie, costantemente aggiornata e pubblicata nel sito internet dell'ISPRA medesimo, contenente le informazioni sui requisiti professionali e sulla retribuzione dei medesimi. In fase di prima applicazione della presente legge, sono iscritti nell'anagrafe i direttori generali in carica alla data della sua entrata in vigore».





Inoltre, l'art. 14, comma 1, dispone che l'ISPRA, «con il contributo delle agenzie, predispone, basandosi sul principio del merito, uno schema di regolamento che stabilisce, nell'ambito delle risorse umane disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal Sistema nazionale, ai sensi della vigente normativa ambientale dell'Unione europea, nazionale e regionale, il codice etico, le competenze del personale ispettivo e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, prevedendo il principio della rotazione del medesimo personale nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, al fine di garantire la terzietà dell'intervento ispettivo». Ai sensi del comma 3 del medesimo articolo tale regolamento è «emanato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». Il comma 5, «[i]n attuazione del regolamento di cui al comma 1», attribuisce al presidente dell'ISPRA e ai legali rappresentanti delle agenzie, «attraverso specifici regolamenti interni», il compito di individuare «il rispettivo personale incaricato degli interventi ispettivi».

L'art. 15, comma 2, stabilisce che le «spese relative al rilascio dei pareri sulle domande di autorizzazione ambientale e allo svolgimento dei successivi controlli programmati relativi a impianti e opere sottoposti alle vigenti procedure di valutazione ambientale, compresi gli impianti soggetti a rischio di incidente rilevante, nonché alle convalide delle indagini analitiche prodotte dai soggetti tenuti alle procedure di bonifica e di messa in sicurezza di siti inquinati, sono poste a carico dei gestori stessi, sulla base di tariffe nazionali approvate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». In via provvisoria, nelle more dell'approvazione delle tariffe nazionali di cui al comma 2, il comma 3 di tale articolo dispone l'applicazione delle «tariffe delle agenzie, approvate dalle rispettive regioni o province autonome». In base al comma 4, invece, «[c]on decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuate le modalità di assegnazione alle agenzie degli introiti conseguenti all'attuazione delle disposizioni del comma 2».

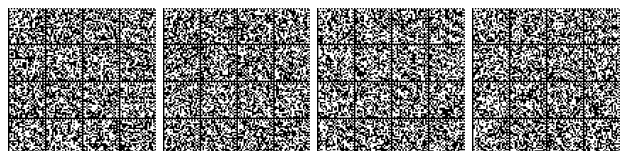
Infine, le disposizioni transitorie e finali di cui all'art. 16 fanno salve, al comma 2, «fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni attuative della presente legge, le vigenti disposizioni regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano». Al comma 4, secondo periodo, si prevede che «[e]ntro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome recepiscono le disposizioni della medesima legge».

3.- Ad avviso della ricorrente, sarebbe «evidente» che l'art. 1, istitutivo del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, «se ed in quanto interferisce nel modello organizzativo» della Provincia autonoma, è lesivo della competenza primaria in materia di organizzazione degli uffici e del personale prevista dall'art. 8, n. 1, dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670 del 1972), e delle correlative funzioni amministrative previste dall'art. 16 del medesimo statuto.

3.1.- Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, sarebbero costituzionalmente illegittimi anche i commi 2 e 4, secondo periodo, dell'art. 16. Tali disposizioni non garantirebbero la tutela del sistema organizzativo esistente nell'ambito territoriale della Provincia autonoma di Bolzano, nonché dell'autonomia finanziaria della medesima, anche in considerazione del fatto che la Provincia si è dotata di apposite strutture interne volte alla tutela ambientale (legge provinciale 19 dicembre 1995, n. 26, recante «Agenzia provinciale dell'ambiente»).

Sarebbero violate, inoltre, le attribuzioni legislative assegnate dallo statuto speciale in materia di urbanistica e tutela del paesaggio (artt. 8, numeri 5 e 6; e 16), di protezione civile (artt. 8, numero 13, e 16), di caccia e pesca, di apicoltura e parchi naturali, di viabilità e acquedotti, di agricoltura e foreste (artt. 8, numeri 15, 16, 17 e 21, e 16), di industria e di artigianato e di utilizzazione delle acque pubbliche (artt. 9, numeri 8 e 9, e 16). Tale sistema normativo, previsto nello statuto di autonomia, continuerebbe ad operare anche dopo la riforma della Costituzione per effetto della legge costituzionale n. 3 del 2001, posto che la suddetta riforma non può restringere la sfera di autonomia già spettante per statuto alle Province autonome.

In tal senso, l'obbligo di «recepire» le disposizioni della legge sarebbe legittimo solo se interpretato come obbligo di adeguare la legislazione già vigente alle norme di principio vincolanti ai sensi dello statuto di autonomia, possibilità esclusa dall'interpretazione letterale della disposizione. Analogamente, è dubbio il contenuto dell'art. 16, comma 2, della legge censurata, che fa salva la legislazione provinciale sull'agenzia sino all'entrata in vigore delle disposizioni attuative della legge, poiché non sarebbe chiaro quale sia il soggetto cui è attribuita la potestà di emanare simili disposizioni.



L'art. 16, commi 2 e 4, secondo periodo, della legge n. 132 del 2016 contrasterebbe con quanto disposto dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992 e, in merito alle corrispondenti funzioni amministrative nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome; nonché con l'art. 4, comma 1, dello stesso d.lgs., ai sensi del quale la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative (comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative), diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto di autonomia e le relative norme di attuazione.

La ricorrente ricorda quanto statuito da questa Corte con la sentenza n. 356 del 1994, quando si precisò che il vincolo di adeguamento consisterebbe nella istituzione di un'agenzia provinciale, mentre per quanto riguarda il modello organizzativo e funzionale del medesimo ente la disciplina sarebbe rimessa alla competenza esclusiva della Provincia autonoma.

3.2.- Sarebbe poi incostituzionale l'art. 4, comma 4, della legge n. 132 del 2016.

Tale norma, nell'attribuire all'ISPRA compiti di coordinamento tecnico del Sistema ambientale, disciplinerebbe materie rientranti nella competenza legislativa e amministrativa provinciale summenzionate, già oggetto di legiferazione da parte della stessa Provincia.

Inoltre, la disposizione sarebbe illegittima nella parte in cui non prevede forme di collaborazione con le Province autonome, nemmeno nell'ambito del sistema della Conferenza per i rapporti tra lo Stato e le Regioni o del Consiglio del sistema nazionale previsto all'art. 13 della legge censurata. Essa si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza di codesta Corte che, in caso di compresenza di competenze statali e regionali, qualora non sia possibile individuare la prevalenza di una rispetto alle altre, richiede una effettiva forma di partecipazione delle Regioni (sentenze n. 7 del 2016 e n. 303 del 2003).

3.3.- La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato anche l'art. 7, commi 1, 5 e 7, della legge n. 132 del 2016.

Essi, e in particolare il comma 1, attengono alla struttura organizzativa dell'agenzia e si porrebbero in contrasto con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza (artt. 3 e 97 Cost.), in quanto imporrebbero scelte organizzative non necessarie al raggiungimento dello scopo della legge statale; con l'articolo 8, numero 1, e 16 dello statuto di autonomia; con le relative norme di attuazione, tra cui l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; nonché con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

3.4.- Le censure della ricorrente si concentrano poi sull'art. 8, commi 1 e 2, relativi ai requisiti di nomina dei direttori generali e all'anagrafe dei medesimi.

Anche queste disposizioni, se intese come direttamente applicabili anche al direttore dell'agenzia per l'ambiente della Provincia autonoma di Bolzano, inciderebbero sulla competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e del relativo personale.

Tale norma introdurrebbe una disciplina di dettaglio, con conseguente diretta applicazione della normativa statale nell'ordinamento provinciale, senza lasciare spazio all'autonomia delle Province autonome, anche in considerazione della disposizione che impone alle stesse di recepire le disposizioni della legge censurata (art. 16, comma 4, secondo periodo).

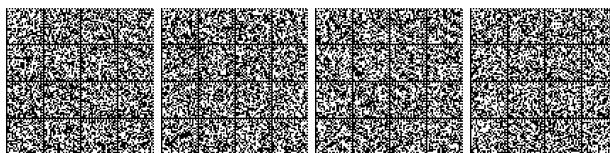
3.5.- La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, inoltre, i commi 1, 3 e 5 dell'art. 14 della legge n. 132 del 2016.

Oltre a violare la competenza esclusiva della Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici e del relativo personale, e la correlativa funzione amministrativa, l'articolo viola la potestà regolamentare di cui all'art. 54, n. 2, dello statuto di autonomia, in combinato disposto con l'art. 53, posto che nelle materie di competenza provinciale il potere regolamentare non può essere attribuito allo Stato.

Anche la previsione di poteri regolamentari attuativi dell'agenzia ambientale non sarebbe costituzionalmente legittima, posto che l'unica titolare potrebbe essere la sola Provincia autonoma.

3.6.- Sono censurati, infine, i commi 2, 3, 4 dell'art. 15 della legge n. 132 del 2016. La disciplina statale del sistema di finanziamento delle agenzie ambientali, recata da una legge ordinaria, si porrebbe in contrasto con l'autonomia finanziaria spettante alla Provincia ricorrente, non risultando compatibile con le previsioni statutarie che assicurano alla medesima autonomia di entrata e di spesa, con le relative risorse finanziarie e patrimoniali. Tale normativa impedirebbe la definizione unilaterale da parte dello Stato dei rapporti finanziari con la Provincia autonoma (Titolo VI, in particolare artt. 75, 75-bis, comma 3-bis, e 79 dello statuto di autonomia).

La relazioni finanziarie predette sono definite nel richiamato statuto, nelle leggi rinforzate appositamente previste dallo stesso, nonché nelle norme di attuazione statutaria, sulla base di procedure paritetiche (artt. 103, 104 e 107 dello statuto di autonomia) non rispettate dalla legge censurata.



Con specifico riferimento alla determinazione delle tariffe delle prestazioni delle agenzie ambientali, le disposizioni legislative statali sarebbero inoltre incompatibili con la disciplina tariffaria vigente, approvata con autonoma deliberazione della giunta provinciale di Bolzano (deliberazione n. 1506 del 9 dicembre 2014, modificata con deliberazione n. 920 del 23 agosto 2016, concernente il «Tariffario dell' Agenzia provinciale per l' ambiente»).

4.- La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 16 settembre 2016 (e depositato il 22 settembre 2016), ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; 8; 14, commi 1, 3 e 5, nonché degli artt. 15, commi 2, 3 e 5; 16, commi 2 e 4, secondo periodo, della legge n. 132 del 2016, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118 e 119 Cost., anche in combinato disposto con l' art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, al principio di leale collaborazione; all' art. 8, numeri 1), 5), 6), 13), 15), 16), 17) e 21); all' art. 9, in particolare i numeri 8), 9) e 10); e agli artt. 75, 79, 103, 104, 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, e all' art. 27 della legge n. 42 del 2009.

4.1.- In via generale, la ricorrente contesta la sottrazione alla propria competenza legislativa di porzioni essenziali della disciplina della propria agenzia provinciale, disciplinata dalla legge provinciale 11 settembre 1995, n. 11 (Istituzione dell' Agenzia provinciale per la protezione dell' ambiente). Le disposizioni statali inciderebbero sulla natura giuridica, sulla organizzazione della direzione e del personale, sulle modalità di azione e sul finanziamento, attivando moduli procedurali idonei a comprimere il raccordo esistente tra la Provincia autonoma e l' agenzia.

4.2.- La ricorrente si sofferma, poi, sulla clausola contenuta nei commi 2 e 4, secondo periodo, dell' art. 16 della legge impugnata. Ad avviso della Provincia, non sarebbe chiaro, anzitutto, se l' evento dedotto della condizione sospensiva contenuto nel comma 2 vada riferito alle disposizioni regionali di recepimento o alle disposizioni di attuazione di fonte statale. In questa seconda ipotesi, la norma sarebbe illegittima perché predisporrebbe un meccanismo di applicabilità diretta - anche se differita - delle norme statali, con abrogazione della legislazione provinciale. Tale effetto abrogativo contrasterebbe con l' art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, regolante i rapporti tra legge statale e leggi locali, il quale pone un obbligo di adeguamento nei confronti delle norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto, salva la successiva facoltà per il Governo, decorso il termine previsto per l' adeguamento, di impugnare innanzi alla Corte costituzionale le leggi regionali o provinciali non adeguatesi alla legislazione statale. A conferma di tale considerazione viene riportata la sentenza di questa Corte n. 356 del 1994, che ha dichiarato illegittimo l' art. 7 del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell' ambiente), nella parte in cui «dispone che le norme in esso contenute si applicano direttamente nelle province autonome di Trento e di Bolzano fino all' adozione da parte delle stesse di apposita normativa».

Un ulteriore profilo di incostituzionalità andrebbe ravvisato, secondo la Provincia trentina, nella «pretesa del legislatore statale di imporre l' applicazione diretta di norme di rango regolamentare in sostituzione di quelle legislative provinciali», avallando una sostanziale delegificazione di ambiti regolati dalla legge provinciale.

Sarebbe poi illegittimo il secondo comma dell' art. 16, comma 4, perché vincolerebbe le Province all' osservanza di tutte le disposizioni della legge, anziché ai soli principi e alle sole norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale. Poiché le Province autonome sono titolari di competenze proprie - primarie e concorrenti - disciplinate dagli artt. 8 e 9 dello statuto (ordinamento del personale e degli uffici, igiene e sanità, urbanistica e tutela del paesaggio, protezione civile, caccia, pesca, apicoltura e parchi naturali, viabilità e acquedotti, agricoltura e foreste, industria, artigianato, utilizzazione delle acque pubbliche), gli enti ad autonomia differenziata non potrebbero essere chiamati a recepire le norme recate dalla legge statale, laddove la recezione fosse intesa nel senso di «mera trasposizione» negli ordinamenti provinciali delle norme statali.

4.3.- A seguire, le censure si concentrano, altresì, sull' art. 4, comma 4, della legge n. 132 del 2016. Ad avviso della Provincia autonoma, la previsione del potere di coordinamento tecnico in capo all' ISPRA lederebbe le competenze legislative primarie in materia di ordinamento degli uffici e del personale, urbanistica, tutela del paesaggio e protezione civile (articolo 8, numeri 1, 5, 6 e 13 dello statuto), caccia e pesca, apicoltura e parchi naturali, viabilità e acquedotti, agricoltura e foreste (art. 8, numeri 15, 16, 17 e 21 dello statuto), nonché le competenze concorrenti in materia di igiene e sanità, di industria e artigianato e di utilizzazione delle acque pubbliche (art. 9, numeri 8, 9 e 10 dello statuto) e le corrispondenti funzioni amministrative (art. 16 dello statuto di autonomia).

La disposizione si porrebbe altresì in contrasto con il principio di leale collaborazione, posto che i poteri regolamentari statali di carattere tecnico, che interferiscono con competenze regionali o provinciali, sarebbero legittimi solo se fossero previsti moduli collaborativi con le Regioni e le Province autonome, nelle forme dell' intesa o quanto meno del parere obbligatorio da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Non soddisferebbe la leale collaborazione l' esplicito riferimento al «concorso delle agenzie» contenuto nella norma impugnata, considerato «generico e indeterminato». In ogni caso, il principio cooperativo richiede il coinvolgimento dell' ente territoriale, e non potrebbe essere assicurato dalle agenzie, meri terminali del sistema nazionale integrato.



4.4.- La ricorrente dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 7; e dell'art. 8, commi 1 e 2, della l. n. 132 del 2016. I commi 1 e 7 dell'art. 7 invaderebbero l'autonomia organizzativa riconosciuta in materia di ordinamento degli uffici e del personale e la corrispondente autonomia amministrativa (art. 8, numeri 1 e 16 dello statuto speciale). A supporto di tale assunto, la Provincia trentina richiama nuovamente la sentenza n. 356 del 1994 di questa Corte, che ha salvato la normativa statale istitutiva delle agenzie regionali sottolineando la necessità di lasciare «aperta alla legislazione delle Province autonome ogni determinazione in ordine alla struttura ed agli organi dell'agenzia, all'articolazione degli uffici, agli ulteriori compiti che si ritenga di attribuire ad essa, alle procedure da seguire e ai rapporti con gli altri organi provinciali». L'attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico alle agenzie si porrebbe in contrasto con tale dictum, in quanto palesemente finalizzata a separare l'agenzia dall'amministrazione provinciale.

4.4.1.- L'illegittimità dell'art. 8, comma 1, della legge n. 132 del 2016, discenderebbe dalla natura dettagliata e auto-applicativa della disposizione, lesiva della competenza provinciale in materia di organizzazione degli uffici e delle altre competenze primarie e concorrenti indicate *supra*. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che prescrive allo Stato di non intervenire con norme direttamente applicabili, essendo riservata alle Province autonome l'adeguamento della propria legislazione. Quanto al comma 2 dell'art. 8, esso sarebbe meramente accessorio e servente rispetto a quanto previsto dal comma 1. L'anagrafe nazionale avrebbe senso solo se volta a raccogliere funzionari dalle stesse caratteristiche: ne discenderebbe, una volta riconosciuta la competenza provinciale in ordine alla determinazione degli organi direttivi delle agenzie provinciali, l'illogicità dell'inserimento di tali organi nell'anagrafe nazionale.

Risulterebbero violati anche l'art. 3, primo comma, Cost., sub specie del principio di ragionevolezza, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost. Le disposizioni impugnate comprimerebbero, infatti, l'autonomia organizzativa della Provincia autonoma in modo sicuramente eccedente rispetto allo scopo di coordinamento del sistema nel quadro nazionale. L'istituzione di una "rete" nazionale non dovrebbe passare attraverso l'imposizione di un modello uniforme, quando la legge già prevede strumenti sufficienti per l'interrelazione dei diversi soggetti del sistema nazionale.

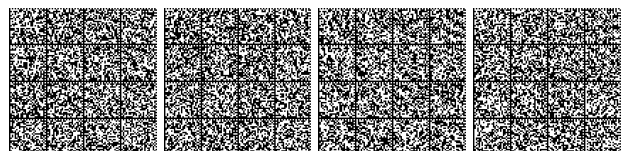
4.4.2.- La ricorrente non manca di sottolineare come la declaratoria di illegittimità costituzionale di tali disposizioni possa essere evitata laddove venisse dichiarato illegittimo l'art. 16, commi 2 e 4, della legge n. 132 del 2016, riducendone la vincolatività nei limiti dell'obbligo di adeguamento ex art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

4.5.- La Provincia autonoma insiste sull'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1, 3 e 5, della legge n. 132 del 2016. La previsione di un potere regolamentare statale, ai sensi dei commi 1 e 3, violerebbe non solo la ripartizione di competenze legislative indicate dagli artt. 8 e 9, ma anche gli artt. 53 e 54, comma 1, numero 3), dello statuto; nonché l'art. 117, sesto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, che sancisce il principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione regolamentare; e gli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che prevedono i rapporti tra leggi e precludono l'affidamento allo Stato di poteri amministrativi nelle materie di competenza provinciale. Né l'intesa in Conferenza permanente, richiesta dal comma 3, eviterebbe una declaratoria di illegittimità costituzionale, posto che, nei confronti delle Province autonome, lo Stato non potrebbe invocare titoli capaci di condizionare le competenze ad esse garantite dallo statuto speciale diversi da quelli menzionati negli artt. 4 e 5 della carta statutaria. Inoltre, il comma 5 risulterebbe illegittimo perché sottrarrebbe uno spazio, in materia di organizzazione degli uffici, proprio degli enti ad autonomia differenziata.

4.6.- Infine, sarebbero costituzionalmente illegittimi l'art. 7, comma 5, e l'art. 15, commi 2, 3 e 5, della l. n. 132 del 2016, che disciplinano, a diverso titolo, l'assetto tariffario e la procedura per definire le modalità di assegnazione degli introiti alle agenzie. L'illegittimità riguarderebbe, in particolare, l'obbligo di applicare, con riferimento alle attività ulteriori svolte dalle agenzie, tariffe definite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, anziché le tariffe approvate dalla Provincia (art. 7, comma 5), per violazione della potestà provinciale di organizzare i propri uffici (art. 8, numero 1 e art. 16 dello statuto) e delle altre competenze provinciali comunque interessate dall'azione della agenzia, poiché la regolazione delle tariffe altro non sarebbe che un aspetto della competenza sulla materia (vengono richiamate le sentenze n. 233 del 2013, n. 137 del 2014 e n. 142 del 2015). La disciplina dell'assegnazione alle agenzie degli introiti derivanti dalla applicazione delle tariffe di cui all'art. 15, comma 4, porrebbe le basi per un meccanismo di finanziamento dell'agenzia separato dall'amministrazione provinciale e lesivo dell'autonomia finanziaria garantita alle Province dallo statuto speciale (artt. 75 e 79).

5.- Con riferimento ad entrambi i ricorsi si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi siano rigettati.

La difesa erariale sostiene che la normativa statale censurata attiene alla materia ambientale, che costante giurisprudenza costituzionale ha qualificato come materia trasversale tale da legittimare lo Stato ad adottare disposizioni a





tutela di un valore costituzionalmente protetto, seppur invasive delle competenze legislative regionali. In questo senso, le Regioni e le Province autonome potrebbero intervenire solo per incrementare i livelli della tutela (sentenza n. 197 del 2014). Ad avviso dell'Avvocatura generale l'assunto varrebbe per l'intero corpo della l. n. 132 del 2016 e, in particolare, per l'introduzione dei LEPTA (Livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali) ad opera dell'art. 9 della suddetta legge, riconducibile, oltre che all'ambiente, anche alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

5.1.- Anche nel caso in cui non ricorressero in concreto le condizioni per la clausola di adeguamento automatico di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, la giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del Titolo V avrebbe comunque sanzionato la spettanza statale di importanti competenze in materia di tutela ambientale. L'Avvocatura ricorda che, nel caso di specie, troverebbe applicazione il «principio di unitarietà degli istituti», secondo il quale ciascun istituto «del vecchio o del nuovo sistema costituzionale de[ve] essere applicato in modo comprensivo sia delle facoltà che dei limiti che esso implica», con la conseguenza che, anche laddove dovesse sopravvivere la competenza legislativa primaria delle Province autonome, essa incontrerebbe comunque il limite degli interessi nazionali, serviti, nel caso di specie, dalle funzioni statali dirette alla tutela dell'ambiente.

5.2.- Il resistente sostiene che la clausola di salvaguardia di cui all'art. 16 della legge n. 132 del 2016 escluderebbe la immediata cogenza delle disposizioni statali, imponendo solo un obbligo di adeguamento della legislazione provinciale, in coerenza con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e secondo una ipotesi confermata dall'art. 7 della legge citata, secondo cui «[l]e regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi la struttura, il funzionamento, il finanziamento e la pianificazione delle attività delle agenzie, nel rispetto dei LEPTA e tenendo conto delle disposizioni contenute nel programma triennale delle attività [...]».

5.2.1.- Quanto alla prospettata invasione delle funzioni amministrative provinciali, troverebbe applicazione il principio generale «costantemente ribadito dalla giurisprudenza costituzionale» (sentenze n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015) secondo il quale nel caso di un inestricabile intreccio di competenze come nel caso *de quo* (ambiente, organizzazione degli uffici, personale, ordinamento civile e concorrenza), non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Tale principio sarebbe pienamente rispettato dalla legge *de qua*: l'art. 4, in particolare, prevede l'adozione da parte dell'ISPRA di norme tecniche individuate con il concorso delle agenzie, che opererebbero in posizione di parità rispetto all'ente statale.

Anche gli artt. 14 e 15 attuerebbero il principio cooperativo, prevedendo che il d.P.R. e il decreto del Ministro dell'Ambiente, volti a indicare le condizioni di esercizio delle funzioni ispettive e i criteri di assegnazione alle agenzie degli introiti derivanti dagli oneri posti a carico dei gestori di impianti e soggetti inquinanti, siano adottati previa intesa in sede di Conferenza.

5.3.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le summenzionate considerazioni dovrebbero indurre a rigettare le censure avanzate dalla Provincia autonoma di Bolzano sull'art. 1 della l. n. 132 del 2016. Quest'ultima disposizione ha istituito un sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, realizzando una «sintesi organizzativa degli enti investiti di competenza nella materia ambientale», che richiede una stretta collaborazione tra gli enti deputati alla sua valorizzazione. Per tale ragione, molteplici disposizioni della legge n. 132 del 2016 prevedono un coinvolgimento delle Regioni e degli enti ad autonomia differenziata. Una sintesi degli interessi coinvolti sarebbe realizzata dall'istituzionalizzazione del Consiglio del Sistema nazionale (disciplinato dall'art. 13 della suindicata legge, composto dal Presidente dell'ISPRA e dai legali rappresentanti delle agenzie), al quale spetta esprimere un parere vincolante sul programma triennale di cui all'art. 10 della l. n. 132 del 2016, sugli atti di indirizzo o di coordinamento e sui provvedimenti di natura tecnica.

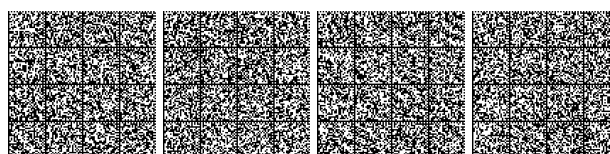
5.4.- Con riferimento all'art. 14 della legge censurata, la difesa erariale sostiene che i criteri generali per lo svolgimento dell'attività ispettiva e la rotazione del personale incaricato dei controlli rispondono ad esigenze unitarie del sistema; «l'imparzialità nello svolgimento della funzione rappresenta una esigenza posta a presidio del rispetto dei principi costituzionali della imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione».

Anche l'art. 15 della l. n. 132 del 2016 farebbe riferimento alla tariffa nazionale (in luogo delle tariffe regionali) per evidenti ragioni di uniformità, «anche al fine di assicurare la concorrenzialità» del sistema.

6.- Nelle more del giudizio, le ricorrenti hanno depositato, in termini, memorie illustrative.

La Provincia trentina, in particolare, sottolinea che per un errore materiale le censure destinate all'art. 15, comma 4, della l. n. 132 del 2016 sono state indirizzate all'art. 15, comma 5.

Le ricorrenti ribadiscono quanto già sostenuto nel ricorso in relazione all'invasione della competenza legislativa primaria in materia di organizzazione degli uffici e ordinamento del personale. Esse fanno leva sulla giurisprudenza



della Corte costituzionale (ad esempio, sentenza n. 233 del 2013) per sostenere che la materia ambientale non possa esaurire lo spazio di autonomia degli enti ad autonomia differenziata: alla potestà legislativa statale sarebbe riservata la sola fissazione di standard uniformi sull'intero territorio nazionale. Inoltre, le disposizioni impugnate introdurrebbero una normativa di dettaglio incompatibile con la disciplina di attuazione statutaria o comunque non essenziale rispetto alla finalità di promuovere la tutela ambientale sull'intero territorio nazionale.

### *Considerato in diritto*

1.- Le Province autonome di Bolzano e di Trento, con distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale). Ad eccezione dell'art. 1 della legge appena menzionata, sul quale si concentrano le censure della sola Provincia di Bolzano, i ricorsi hanno ad oggetto le stesse disposizioni ed evidenziano analoghi profili di illegittimità costituzionale. Devono dunque essere riuniti e decisi con una stessa pronuncia.

2.- Le ricorrenti dubitano della legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; degli artt. 8 e 14, commi 1, 3, 5, nonché degli artt. 15, commi 2, 3, 4, e 16, commi 2 e 4, secondo periodo, della legge n. 132 del 2016, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione; nonché con gli artt. 8, numeri 1), 5), 6), 13), 15), 16), 17), 21); art. 9, numeri 8), 9) e 10); art. 16; art. 53; art. 54, numero 2); art. 75, art. 79, art. 103, art. 104 e art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); con gli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 18 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); con l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e con il principio di leale collaborazione. La Provincia autonoma di Bolzano richiama inoltre l'art. 75-bis, comma 3-bis, e gli artt. 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e le norme di attuazione contenute nel decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), mentre la Provincia autonoma di Trento evoca, nella sola epigrafe del ricorso, l'art. 117, sesto comma, nonché gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

La Provincia autonoma di Bolzano ha altresì promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 132 del 2016.

3.- In via preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Trento con riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., in quanto tali parametri sono stati indicati esclusivamente nell'epigrafe del ricorso e non sono state svolte argomentazioni a conforto della dedotta violazione degli stessi.

4.- Prima di scrutinare nel merito le sollevate questioni, è opportuno sintetizzare i tratti salienti della legislazione che ha portato all'istituzione, da parte della legge n. 132 del 2016, del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, anche al fine di inquadrare la *ratio* complessiva dell'intervento statale.

4.1.- A seguito del *referendum* del 18-19 aprile 1993, che dispose l'abrogazione delle norme che affidavano alle Unità Sanitarie Locali i controlli in materia ambientale, il legislatore statale, con il decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), convertito con modificazioni nella legge 21 gennaio 1994, n. 61, istituì l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), ente strumentale sottoposto alla direzione del Ministro dell'Ambiente, demandando a Regioni e Province autonome la creazione delle Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione Ambientale, dotate di autonomia tecnico-giuridica, amministrativa e contabile. L'ANPA è stata poi sostituita dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), dotata di autonomia tecnico-scientifica e finanziaria (art. 38 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»). Le funzioni dell'APAT sono state assegnate dall'art. 28 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), al quale sono stati attribuiti i compiti già esercitati dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) e dall'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologia applicata al mare (ICRAM).



Seppur progressivamente riformato e affinato, dunque, tale assetto ha rappresentato il prototipo del sistema ora razionalizzato dalla legge n. 132 del 2016, in coerenza con un modello di amministrazione reticolare che si sviluppa attorno a quattro nodi fondamentali: il primo, rappresentato dal Ministro dell'ambiente, cui spetta la definizione delle politiche ambientali (tramite, in particolare, la proposta di adozione dei LEPTA - Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali - formalmente recepiti con d.P.C.m., che indicano, a norma dell'art. 9, comma 2, della l. n. 132 del 2016, «i parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni delle agenzie»); il secondo, coincidente con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), che ha ereditato struttura e funzioni dell'ANPA, il quale svolge funzioni di indirizzo e coordinamento tecnico, finalizzate a rendere omogenee le attività del sistema nazionale per la protezione ambientale (art. 6, l. n. 132 del 2016); il terzo, costituito dalle Giunte regionali, alle quali spetta la definizione degli indirizzi programmatici regionali in materia ambientale e la vigilanza sulle Agenzie regionali e provinciali; il quarto, rappresentato dalle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA), già previste dal richiamato d.l. n. 496 del 1993, disciplinate dalle singole leggi regionali e provinciali.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le agenzie costituiscono enti tecnico-strumentali, separati dall'amministrazione attiva e dagli organi regionali di indirizzo-politico (sentenze n. 132 del 2017, n. 120 del 2010 e n. 356 del 1994), che svolgono attività di controllo, di supporto e consulenza tecnico-scientifica. Esse si situano in una posizione speculare all'ISPRA, al quale spetta però il compito di coordinamento tecnico dei soggetti operanti sul territorio nazionale, e in un rapporto di subordinazione funzionale rispetto alle istituzioni regionali di indirizzo politico (sentenza n. 120 del 2010).

4.2.- La citata legge n. 132 del 2016 interviene quindi su molteplici profili: individua il soggetto istituzionale deputato alla fissazione degli standard essenziali di protezione (LEPTA) e le modalità della loro definizione; precisa la natura e le funzioni dell'ISPRA e delle Agenzie territoriali; detta i requisiti essenziali del personale direttivo, volti a garantire imparzialità e competenza tecnica; affida all'ISPRA la redazione di uno «schema di regolamento» che definisca le modalità di individuazione del personale ispettivo, secondo principi che garantiscano terzietà ed efficacia; disciplina il potere tariffario dei soggetti coinvolti nel sistema nazionale.

L'intervento statale pone una disciplina variegata, accumulata però dalla finalità, immanente all'intervento del legislatore statale, di offrire una tutela unitaria e non frazionata del bene ambientale sull'intero territorio nazionale, secondo quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La tutela dell'ambiente oggetto di detto parametro costituzionale, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non costituisce una materia in senso tecnico, «dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sentenza n. 407 del 2002). L'ambiente, dunque, è un valore «costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale 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» (sentenze n. 171 del 2012 e n. 407 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 210 del 2016). In questo modo, è possibile che «la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente v[enga] a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007).

L'intervento realizzato con la legge n. 132 del 2016 è, quindi, ispirato alla finalità di stabilire un principio unitario volto a garantire la “miglior tutela” della materia-obiettivo indicata dalla disposizione costituzionale; di conseguenza, lo scrutinio delle norme impugnate dovrà essere condotta alla luce della *ratio* delle singole disposizioni, censurabili qualora siano eccedenti o comunque incongruenti rispetto alla finalità complessiva della legge.

4.3.- Nella specie, la finalità “ambientale” deve però confrontarsi con la specificità della disciplina concernente le ricorrenti, quali enti ad autonomia differenziata: la competenza esclusiva in materia ambientale è stata infatti attribuita allo Stato con la l. cost. n. 3 del 2001 che, in virtù del suo art. 10, non ha ristretto lo spazio di autonomia agli stessi spettante in virtù dello statuto speciale (sentenze n. 51 del 2016, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010). In altri termini, la normativa statale riconducibile alla materia trasversale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. è applicabile solo laddove non entrino in gioco le competenze riconosciute dalla normativa statutaria agli enti ad autonomia differenziata: in tal caso, lo scrutinio di legittimità costituzionale deve confrontarsi con il complessivo assetto normativo delineato dagli statuti di autonomia (sentenze n. 98 del 2017, n. 210 del 2014, n. 151 del 2011 e n. 378 del 2007).





Le disposizioni impugnate vanno, quindi, scrutinate avendo riguardo alle disposizioni statutarie ed alle relative norme di attuazione. A tale proposito, va ricordato che le competenze primarie e concorrenti delle Province autonome devono essere esercitate, ai sensi dell'art. 4 dello statuto speciale di autonomia, «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Secondo l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, poi, «la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito».

4.3.1.- Questa Corte ha già avuto modo di affermare che, a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione a statuto speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base [...] del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto» degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso sentenza n. 536 del 2002).

Non è invocabile, quindi, il solo limite dell'ambiente, in sé e per sé considerato. Esso va congiunto con il limite statutario delle riforme economico-sociali, sia pure riferite, in questo caso, alle tematiche ambientali.

4.3.2.- Questa Corte si è già pronunciata, inoltre, sull'istituzione delle agenzie regionali e provinciali ad opera del d.l. n. 496 del 1993.

In quell'occasione, si è avuto modo di precisare che «[i]l nuovo assetto normativo» delinea «una disciplina uniforme, nei tratti essenziali, su tutto il territorio nazionale, sia per le figure organizzative (le agenzie) che per le funzioni dalle stesse esercitate, configurando anche un possibile collegamento e coordinamento tecnico di specifiche attività, nel rispetto della reciproca autonomia delle diverse agenzie. Si è in presenza di principi che assumono i caratteri propri delle norme fondamentali di riforma economico-sociale: profondamente innovativi nel settore della protezione ambientale, di essenziale importanza per la vita della comunità, realizzano, secondo esigenze di carattere unitario, valori espressi dagli artt. 9 e 32 della Costituzione» (sentenza n. 356 del 1994).

La legge n. 132 del 2016, che razionalizza il sistema di protezione ambientale delineando le funzioni dei diversi attori coinvolti sull'intero territorio nazionale, si inserisce nel solco tracciato dalla normativa del 1993, integrando dunque il limite delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale» indicato dall'art. 4 dello statuto speciale di autonomia.

5.- Posta tale premessa, vanno esaminate le questioni prospettate dalle ricorrenti.

5.1.- La sola Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato i commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge n. 132 del 2016. Il comma 1 stabilisce che, «[a]l fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica, è istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, di seguito denominato “Sistema nazionale”, del quale fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e le agenzie regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per la protezione dell'ambiente, di seguito denominate “agenzie”». Il comma 2 afferma che il «Sistema nazionale concorre al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio «chi inquina paga», anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana, mediante lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche di cui alla presente legge».

Ad avviso della ricorrente, il Sistema nazionale di protezione ambientale sarebbe illegittimo «se ed in quanto» interferisce col modello organizzativo della Provincia autonoma di Bolzano, ledendo la competenza provinciale in materia di ordinamento degli uffici e del relativo personale di cui all'articolo 8, numero 1, e delle connesse funzioni amministrative individuate dall'art. 16 dello statuto di autonomia.

5.1.1.- La questione è inammissibile.

Il ricorso si limita a richiamare il parametro violato senza argomentare in alcun modo sui profili della presunta lesione, difettando così del requisito minimo di completezza e sufficienza argomentativa cui la giurisprudenza costituzionale subordina l'ammissibilità delle questioni sollevate in via principale (*ex multis*, sentenze n. 60 del 2017, n. 151 del 2016 e n. 69 del 2016).



6.- Con riguardo alle restanti disposizioni impugnate, esercitando il proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (sentenze n. 157 del 2017, n. 107 del 2017 e n. 98 del 2013), questa Corte ritiene di esaminare prioritariamente quelle aventi ad oggetto i commi 2 e 4, secondo periodo, dell'art. 16 della legge n. 132 del 2016, concernente il regime di applicazione della normativa agli enti ad autonomia differenziata, per l'evidente rapporto di pregiudizialità logica che assume tale articolo rispetto alle altre norme impugnate.

6.1.- Il comma 2 del citato art. 16 reca una clausola che fa salve le vigenti disposizioni regionali e provinciali «fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative» della legge impugnata. Ad avviso delle ricorrenti, se intesa nel senso di condizionare la vigenza della normativa provinciale all'entrata in vigore della normativa statale di attuazione, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che esclude la diretta applicabilità alle Province autonome delle norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto. La condizione sospensiva posta dalla norma in esame potrebbe essere interpretata nel senso di riferirsi alle disposizioni di attuazione di matrice statale; in tal modo, l'applicabilità ad esse della legge n. 132 del 2016 sarebbe stata dunque attribuita allo Stato che, attuando detta legge, la renderebbe immediatamente applicabile alle Province autonome.

Inoltre, secondo la Provincia trentina, l'impianto legislativo consentirebbe l'applicazione di norme regolamentari statali in sostituzione di quelle legislative provinciali, realizzando una sorta di delegificazione del settore. Ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, poi, l'automatica applicazione della normativa statale nel territorio provinciale produrrebbe a cascata la violazione delle competenze legislative primarie e concorrenti previste dagli artt. 8 (numeri 1, 5, 6, 13, 15, 16, 17 e 21) e 9 (numeri 8, 9 e 10), della corrispondente autonomia amministrativa prevista dall'art. 16 dello statuto speciale, nonché dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992 (ai sensi del quale la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto di autonomia e le relative norme di attuazione), oltre che dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

6.1.1.- Nel merito, la questione è fondata.

Nei giudizi in via principale la giurisprudenza di questa Corte ammette questioni promosse «in via cautelativa ed ipotetica» sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili (sentenze n. 159 del 2016, n. 298 del 2012 e n. 228 del 2003). Tale orientamento evidenzia che in simile giudizio vanno considerate anche le possibili lesioni derivanti da distorsioni interpretative delle disposizioni impugnate, a maggior ragione quando «su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative» (sentenza n. 107 del 2017).

6.1.2.- È palese la violazione del dispositivo di adeguamento, disegnato dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, ad opera dell'art. 16, comma 2, della legge n. 132 del 2016.

A conforto di tale conclusione va richiamata la sentenza n. 356 del 1994 - precedente immediatamente rilevante per l'attuale giudizio - che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 7 del d.l. n. 496 del 1993, che disponeva l'immediata applicabilità anche alle Province autonome del decreto istitutivo delle agenzie per l'ambiente sino all'adozione delle apposite normative provinciali. Detta sentenza ha, infatti, sottolineato come simili disposizioni tocchino «i rapporti tra atti legislativi statali e leggi provinciali, invertendo la sequenza prevista dalle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», contraddicendo «palesamente le modalità ed i tempi di adeguamento della legislazione provinciale alle norme statali di riforma economico-sociale».

Tali considerazioni conservano attualità nel presente giudizio. Ne deriva, dunque, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui, salvando l'efficacia delle vigenti disposizioni regionali e provinciali «fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative», dispone la diretta applicazione della legge statale alle Province autonome.

Rimangono assorbite le restanti censure.

6.2.- Le ricorrenti censurano anche il comma 4, secondo periodo, dell'art. 16 della legge n. 132 del 2016. Dopo aver disposto che l'entrata in vigore della legge è posticipata al centottantesimo giorno successivo alla pubblicazione (art. 16, comma 4, primo periodo), la disposizione censurata prevede che «[e]ntro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome recepiscono le disposizioni della medesima legge» (art. 16, comma 4, primo periodo).

Ad avviso delle ricorrenti, l'obbligo di recepimento implicherebbe la mera «trasposizione» delle norme statali nell'ordinamento provinciale, vincolando così automaticamente le Province all'osservanza di tutte le disposizioni della legge censurata, in deroga alla procedura di adeguamento prescritta dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Secondo la Provincia di Bolzano, inoltre, vi sarebbe un contrasto con gli artt. 8 (numeri 1, 5, 6, 13, 15, 16, 17 e 21), 9 (numeri 8, 9 e 10), 16 dello statuto di autonomia, nonché con l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 e con l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. In particolare, l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992 impedirebbe che, nelle materie di competenza



provinciale, la legge attribuisca «agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo».

6.2.1.- La questione è fondata.

Il tenore letterale della disposizione rende manifesta l'illegittimità costituzionale della norma, poiché evoca una necessaria, diretta trasposizione dell'intera disciplina statale negli ordinamenti provinciali. L'obbligo di recepimento comporta, infatti, una automatica equiparazione di tutte le disposizioni contenute nella legge di riforma al rango di "norma fondamentale", mentre tale carattere deve essere riconosciuto «esclusivamente ai principi fondamentali enunciati o, comunque, desumibili (...) ovvero a quelle disposizioni che siano legate ai principi fondamentali da un vincolo di coesistenzialità o di necessaria integrazione» (sentenza n. 170 del 2001; nello stesso senso, sentenze n. 477 del 2000, n. 323 del 1998 e n. 482 del 1995).

La disposizione è dunque costituzionalmente illegittima, nella parte in cui prevede che le Province autonome debbano recepire l'intera legge statale anziché limitarsi ad imporre un onere di adeguamento ai principi fondamentali della normativa censurata.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale.

7.- Le ricorrenti hanno censurato, inoltre, l'art. 7, commi 1 e 7.

L'art. 7, comma 1, conferisce personalità giuridica alle agenzie regionali e provinciali, mentre il comma 7 impone alle Province autonome di apportare alle proprie leggi «le modifiche necessarie ad assicurare il rispetto del presente articolo entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge». Ad avviso delle ricorrenti, le disposizioni imporrebbero un modello organizzativo eccessivamente dettagliato, inferendo un *vulnus* all'autonomia organizzativa provinciale, garantita dall'art. 8, numero 1) e dall'art. 16 dello statuto speciale. Il comma 7, in particolare, renderebbe vincolante l'intero articolo anche nei precetti di dettaglio. Vi sarebbe, inoltre, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., perché le disposizioni statali realizzerebbero un sistema non proporzionato rispetto all'esigenza di assicurare un'uniformità dell'azione amministrativa a tutela dell'ambiente, con conseguente ridondanza sull'esercizio delle attribuzioni provinciali.

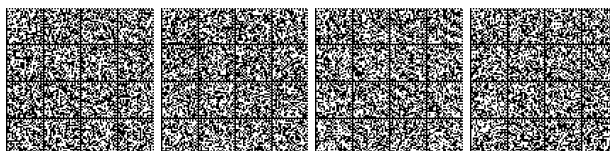
7.1.- Le questioni sono fondate.

Questa Corte si è già pronunciata sull'obbligo, imposto dal d.l. n. 496 del 1993, di istituire le agenzie provinciali per l'ambiente. Dopo avere affermato che tale atto normativo ha realizzato una complessiva opera di riforma volta a istituire il sistema di protezione ambientale, ha indicato il limite oltre il quale devono ritenersi illegittimamente comprese le competenze attribuite dallo statuto speciale di autonomia, con particolare riguardo alla competenza primaria in materia di organizzazione degli uffici e del relativo personale. In particolare, è stato affermato che il legislatore statale, «nel porre i principi della riforma economico-sociale di settore», deve lasciare «aperta alla legislazione provinciale ogni determinazione in ordine alla struttura ed agli organi dell'agenzia, all'articolazione degli uffici, agli ulteriori compiti che si ritenga di attribuire ad essa, alle procedure da seguire ed ai rapporti con gli altri organi provinciali». Pertanto, deve restare affidata alla legge provinciale «la disciplina dell'organizzazione, delle risorse tecniche e di personale, dei mezzi finanziari, delle modalità di consulenza e di supporto tecnico da prestare agli apparati provinciali e degli enti locali che si avvalgono delle agenzie» (sentenza n. 356 del 1994).

In altri termini, agli enti ad autonomia differenziata deve essere lasciata la definizione di un modello organizzativo purché non incoerente con la finalità, perseguita dal disegno riformatore statale, di offrire una tutela unitaria e non frazionata del bene ambientale.

L'art. 7, comma 1, della legge n. 132 del 2016, nell'attribuire personalità giuridica alle agenzie provinciali attenua il rapporto di subordinazione funzionale che detti organismi intrattengono con gli organi regionali di indirizzo politico. La finalità di consolidamento dell'autonomia amministrativa e tecnico-scientifica delle agenzie perseguita dalla disposizione *de qua*, pur astrattamente legittima nell'ambito dei rapporti che lo Stato intrattiene con le regioni a statuto ordinario, genera un *vulnus* quando, come nel caso di specie, vi sia una competenza primaria, prevista dallo statuto speciale (art. 8, numero 1), che consente alle Province di determinarsi autonomamente in ordine alla struttura di un organo pur sempre inserito nell'articolazione provinciale. Nell'imporre un modello uniforme di organizzazione amministrativa, valevole anche per gli enti ad autonomia differenziata, la disposizione censurata eccede lo scopo del coordinamento finalizzato alla tutela del bene ambientale, così violando anche l'art. 3, comma 1, Cost. - sub-specie del principio di ragionevolezza - e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97, comma 2, Cost.

Di qui l'incostituzionalità della disposizione censurata, nella parte in cui trova applicazione nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano.



7.2.- Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato art. 7, comma 1, consegue la fondatezza delle censure concernenti anche il comma 7 di tale articolo, nella parte in cui impone categoricamente la conformazione della legislazione provinciale alle prescrizioni dello stesso anche laddove, come nel caso di cui al comma 1, le disposizioni abbiano una portata specifica e dettagliata, invasiva delle competenze statutariamente riconosciute agli enti ad autonomia differenziata, dato che le ricorrenti sono private di qualsiasi margine di integrazione normativa da disposizioni che interferiscono sul quomodo dell'organizzazione amministrativa delle agenzie.

È dunque costituzionalmente illegittimo l'art. 7, comma 7, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di modificare la propria legislazione secondo le disposizioni in esso contenute, in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione (sentenza n. 301 del 2013).

Restano assorbiti gli ulteriori profili di incostituzionalità.

8.- Le Province autonome censurano altresì i commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge n. 132 del 2016. Il comma 1 stabilisce le condizioni di selezione dei direttori generali delle agenzie, «nominati, secondo le procedure previste dalla legge per ciascun ente, tra soggetti di elevata professionalità e qualificata esperienza nel settore ambientale che non ricoprano incarichi politici elettivi a livello dell'Unione europea, nazionale o regionale, che non siano componenti della giunta regionale, che non rivestano l'ufficio di presidente o di assessore nella giunta provinciale, di sindaco o di assessore o di consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, che non siano amministratori o dipendenti di imprese o società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie, che non siano titolari di altri incarichi retribuiti, che non siano stati condannati con sentenza passata in giudicato né interdetti dai pubblici uffici».

Il comma 2 del medesimo articolo istituisce presso l'ISPRA «un'anagrafe dei direttori generali dell'ISPRA e delle agenzie, costantemente aggiornata e pubblicata nel sito internet dell'ISPRA medesimo, contenente le informazioni sui requisiti professionali e sulla retribuzione dei medesimi. In fase di prima applicazione della presente legge, sono iscritti nell'anagrafe i direttori generali in carica alla data della sua entrata in vigore».

Ad avviso delle ricorrenti, le disposizioni sarebbero lesive della competenza provinciale in materia di organizzazione degli uffici e delle altre competenze primarie e concorrenti (in particolare, art. 8, numeri 1, 5, 6, 13, 15, 16, 17 e 21; 9, numeri 8, 9 e 10; e 16, dello statuto di autonomia), ponendo una norma di dettaglio e auto-applicativa. Ne deriverebbe anche la violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che prescrive allo Stato di non intervenire con norme di dettaglio, direttamente applicabili, alle Province autonome. Le norme sarebbero in contrasto anche con l'art. 3, comma 1, Cost., sub specie del principio di ragionevolezza, nonché con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost., perché l'autonomia organizzativa della Provincia sarebbe compressa in misura eccedente rispetto allo scopo di coordinare il sistema nel quadro nazionale e istituire una "rete" nazionale.

8.1.- La questione avente ad oggetto il citato art. 8, comma 1, relativo ai requisiti di nomina dei direttori generali, è fondata.

Sebbene tale disposizione miri ad evitare conflitti di interesse o, comunque, situazioni capaci di pregiudicare l'imparzialità delle agenzie e, quindi, il buon andamento dell'azione amministrativa nel perseguimento dei propri fini istituzionali, essa non si limita a stabilire un principio generale volto a garantire la separazione tra organi titolari della funzione di indirizzo-politico e soggetti incaricati di compiti tecnico-gestionali, o l'assenza di condizionamenti che possano sviare gli organi apicali dal miglior esercizio delle funzioni direttive. La disposizione indica, nel dettaglio, una serie di indefettibili requisiti dei direttori generali, interferendo inevitabilmente con la competenza legislativa primaria in materia di organizzazione del personale riconosciuta dall'art. 8, numero 1 dello statuto di autonomia. L'esigenza di offrire una tutela non frazionabile al bene ambientale non consente di realizzare un intervento che, pure mosso da esigenze di riforma complessiva del settore, comprima l'autonomia costituzionalmente garantita delle ricorrenti.

Ne discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui, disponendo che i direttori generali delle agenzie sono nominati «tra soggetti di elevata professionalità e qualificata esperienza nel settore ambientale che non ricoprano incarichi politici elettivi a livello dell'Unione europea, nazionale o regionale, che non siano componenti della giunta regionale, che non rivestano l'ufficio di presidente o di assessore nella giunta provinciale, di sindaco o di assessore o di consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, che non siano amministratori o dipendenti di imprese o società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie, che non siano titolari di altri incarichi retribuiti, che non siano stati condannati con sentenza passata in giudicato né interdetti dai pubblici uffici», è applicabile anche alle Province autonome.

8.2.- La questione avente ad oggetto l'impugnato art. 8, comma 2, relativo all'anagrafe dei direttori generali, invece, non è fondata.





Detta norma istituisce un'anagrafe dei direttori generali delle agenzie, da tenersi a cura dell'ISPRA e pubblicato sul relativo sito istituzionale, con l'indicazione dei requisiti professionali e del trattamento retributivo. Essa assolve a un compito di pubblicità e trasparenza, corollari del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in modo da consentire un controllo diffuso, da parte degli amministrati, sull'adeguatezza dei soggetti incaricati di funzioni apicali. La norma censurata non incide sulle competenze legislative delle ricorrenti, che restano libere, nell'esercizio della loro autonomia, di stabilire le condizioni per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali.

Ne consegue l'infondatezza delle prospettate censure.

9.- Relativamente alle questioni aventi ad oggetto l'art. 14, commi 1, 3 e 5, della legge n. 132 del 2016, va premesso che: il comma 1 dell'art. 14 dispone l'adozione, da parte dell'ISPRA, di uno schema di regolamento volto a individuare il personale incaricato dei servizi ispettivi, il codice etico, i criteri per lo svolgimento delle attività ispettive e le relative competenze; il comma 3 dello stesso articolo attribuisce a tale schema la forma del d.P.R., adottato previa intesa in sede di Conferenza; il comma 5 dispone che, in attuazione del predetto regolamento, il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie individuino il personale incaricato alle funzioni ispettive con appositi regolamenti interni.

Ad avviso delle ricorrenti, la previsione di un potere regolamentare statale violerebbe non solo gli artt. 53 e 54, comma 1, numero 3, dello statuto speciale, ma anche l'art. 117, sesto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, che sancisce il principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione regolamentare; e gli artt. 2 e 4 del d.lgs. 266 del 1992, che prevedono i rapporti tra leggi e precludono l'affidamento allo Stato di poteri amministrativi nelle materie di competenza provinciale. L'intesa in Conferenza Stato-Regioni, richiesta dal comma 3, non sarebbe sufficiente ad escludere la denunciata violazione, posto che, nei confronti delle Province autonome, lo Stato non potrebbe invocare titoli capaci di condizionare le competenze ad esse garantite dallo statuto speciale diversi da quelli menzionati negli artt. 4 e 5 della carta statutaria. Inoltre, sarebbe illegittimo il comma 5, il quale attribuisce ad un regolamento interno della agenzia, anziché alla Provincia autonoma, la funzione di disciplinare il personale incaricato degli interventi ispettivi in attuazione del regolamento statale, sottraendo uno spazio, in materia di organizzazione degli uffici, proprio degli enti ad autonomia differenziata.

9.1.- Le questioni concernenti il censurato art. 14, commi 1 e 3, sono fondate.

Tali norme demandano a un d.P.R. l'indicazione delle modalità, valevoli per tutti i "nodi" del sistema a rete di protezione ambientale, di individuazione del personale ispettivo, del codice etico, delle competenze di tali funzionari e dei criteri generali per lo svolgimento delle loro attività. Il regolamento dovrà essere ispirato al principio della rotazione del medesimo personale nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, «al fine di garantire la terzietà dell'intervento ispettivo».

La diretta applicazione del decreto negli ordinamenti provinciali viola l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, consentendo a una disciplina di dettaglio, adottata tramite fonte secondaria di derivazione statale, di vincolare gli enti ad autonomia differenziata. D'altronde, se è vero che il principio, al primo accessorio, della terzietà del personale ispettivo e il principio della rotazione degli interventi costituiscono norme fondamentali di riforma, funzionali ad assicurare una migliore qualità dei controlli ambientali e capaci, dunque, di guidare le Province autonome nell'adeguamento dei rispettivi ordinamenti, non altrettanto può dirsi per l'ulteriore normativa di dettaglio che dovrà essere riportata dal regolamento di attuazione, suscettibile di incidere su materie riservate alle competenze legislative delle ricorrenti e, in particolare, sulla competenza primaria in materia di organizzazione degli uffici e del personale. In tal senso, la prescritta intesa, che deve precedere l'adozione del regolamento, non è sufficiente ad evitare una illegittima compressione della autonomia speciale costituzionalmente garantita.

I commi 1 e 3 dell'art. 14 della legge n. 132 del 2016, devono, quindi, essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui prevedono che il d.P.R. relativo alle modalità di individuazione del personale incaricato e degli interventi ispettivi, al codice etico, alle competenze del personale ispettivo e ai criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, si applichi anche alle Province autonome.

Sono assorbiti gli ulteriori profili di incostituzionalità dedotti dalle ricorrenti.

9.2.- La questione relativa al comma 5 dell'art. 14 della legge n. 132 del 2016 non è fondata.

La disposizione rimette a «regolamenti interni» dell'ISPRA e delle agenzie (a seconda del livello di governo interessato) la concreta individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi tramite proprio regolamento interno. Al di là della impropria qualificazione conferita agli atti interni delle agenzie, la prescrizione allude alla distribuzione delle mansioni ispettive all'interno dell'ente e, dunque, a una concreta attività amministrativa non manifestamente incoerente rispetto all'attribuzione generale di autonomia, da parte della legge impugnata, agli enti strumentali (art. 7, comma 1). L'autonomia amministrativa non può non ricomprendere necessariamente anche un margine di discrezionalità in merito all'organizzazione, e d'altronde in questa direzione si collocano le leggi provinciali istitutive



delle agenzie (art. 1 della legge prov. Trento 11 settembre 1995, n. 11, recante «Istituzione dell’Agenzia provinciale per la protezione dell’ambiente»; art. 1 della legge prov. Bolzano 19 dicembre 1996, n. 25, recante «Agenzia provinciale dell’ambiente»), le quali attribuiscono espressamente a tali organismi, a corollario dell’autonomia amministrativa, un autonomo potere di organizzazione interna.

Di qui la non fondatezza della questione prospettata.

10.- Le ricorrenti hanno impugnato l’art. 4, comma 4, della legge n. 132 del 2016, il quale consente all’ISPRA, «con il concorso delle agenzie, di adottare norme tecniche in materia di monitoraggio, di valutazioni ambientali, di controllo, di gestione dell’informazione ambientale di controllo, di gestione dell’informazione ambientale e di coordinamento del Sistema nazionale, per assicurare l’armonizzazione, l’efficacia, l’efficienza e l’omogeneità dei sistemi di controllo e della loro gestione nel territorio nazionale, nonché il continuo aggiornamento, in coerenza con il quadro normativo nazionale e sovranazionale, delle modalità operative del Sistema nazionale e delle attività degli altri soggetti tecnici operanti nella materia ambientale».

Secondo le ricorrenti, la disposizione conferirebbe un potere normativo all’ISPRA, organo di natura statale, in violazione delle competenze legislative primarie delle Province in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio (articolo 8, numeri 5 e 6 dello statuto speciale), di protezione civile, di caccia e pesca, di alpicoltura e parchi naturali, di viabilità e di acquedotti, di agricoltura e foreste (articolo 8, numeri 15, 16, 17 e 21 dello statuto speciale), nonché delle competenze concorrenti in materia di igiene e sanità, di industria e artigianato e di utilizzazione delle acque pubbliche (articolo 9, numeri 10, 8 e 9 dello statuto di autonomia) e delle corrispondenti funzioni amministrative (art. 16 dello statuto speciale). La norma violerebbe anche il principio di leale collaborazione, perché la disciplina di tale potere normativo non sarebbe affiancato da moduli collaborativi con gli enti territoriali (nelle forme dell’intesa o quanto meno del parere obbligatorio in Conferenza).

10.1.- La questione non è fondata.

La previsione della funzione di normazione tecnica è specificazione del generale potere di coordinamento statuito dal comma 3 dell’articolo 4 della legge n. 132 del 2016 a favore dell’ISPRA. Secondo la predetta norma, all’organo statale spetta l’esercizio di «funzioni tecniche e scientifiche per la più efficace pianificazione e attuazione delle politiche di sostenibilità delle pressioni sull’ambiente, sia a supporto del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, sia in via diretta tramite attività di monitoraggio, di valutazione, di controllo, di ispezione e di gestione dell’informazione ambientale, nonché di coordinamento del Sistema nazionale». Tali compiti - e la corrispondente attività normativa - sono esercitati con riguardo al sistema a rete delle agenzie «senza che sia possibile configurare (...) un accentramento di funzioni ed una subordinazione delle agenzie provinciali, destinate ad atteggiarsi ed operare quale organo periferico dell’Agenzia nazionale» (sentenza n. 356 del 1994).

La funzione di coordinamento, svolta dal soggetto operante a livello statale, ha già superato il vaglio di legittimità costituzionale di questa Corte, che ha scrutinato due norme di contenuto analogo alla disposizione censurata (ma dallo spettro applicativo più ampio) recate dal d.l n. 496 del 1993. La sentenza poc’anzi citata ha infatti affermato che il coordinamento svolto dall’organo operante a livello statale ha natura tecnica, ed è finalizzato a definire «l’omogeneità sul piano nazionale delle metodologie operative», distinto in quanto tale dal coordinamento politico amministrativo. Dunque, il coordinamento tecnico «può essere affidato anche ad enti appartenenti all’amministrazione statale, dotati delle conoscenze e delle esperienze tecniche necessarie in rapporto ai compiti previsti, senza che ciò determini una lesione delle competenze costituzionalmente assicurate alle regioni o alle province autonome» (sentenza n. 356 del 1994).

10.1.1.- È parimenti non fondata la censura avanzata con riferimento alla presunta violazione del principio di leale collaborazione: proprio perché il coordinamento svolto dall’ISPRA è di natura tecnico-scientifica, non vi è alcun imperativo di rango costituzionale che richieda il necessario coinvolgimento degli organi regionali di indirizzo politico o di amministrazione attiva. Peraltro, l’art. 4, comma 4, prevede il concorso, nell’adozione di norme tecniche, delle agenzie territoriali, e l’art. 13 (non oggetto di impugnazione) dà vita anche al “Consiglio del Sistema nazionale”, deputato alla concertazione del coordinamento tecnico - composto dai legali rappresentanti dell’agenzia nazionale e delle agenzie territoriali - chiamato ad esprimere parere vincolante «su tutti gli atti di indirizzo o di coordinamento relativi al governo del sistema medesimo».

11.- Le ricorrenti hanno impugnato anche il comma 5, dell’art. 7, nonché i commi 2, 3 e 4 dell’art. 15 della legge n. 132 del 2016, disciplinanti, a diverso titolo, l’assetto tariffario e la procedura per definire le modalità di assegnazione degli introiti alle agenzie.

Secondo l’art. 15, comma 2, le «spese relative al rilascio dei pareri sulle domande di autorizzazione ambientale e allo svolgimento dei successivi controlli programmati relativi a impianti e opere sottoposti alle vigenti procedure di valutazione ambientale, compresi gli impianti soggetti a rischio di incidente rilevante, nonché alle convalide delle indagini analitiche prodotte dai soggetti tenuti alle procedure di bonifica e di messa in sicurezza di siti inquinati, sono



poste a carico dei gestori stessi, sulla base di tariffe nazionali approvate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». In via provvisoria, nelle more dell'approvazione delle tariffe nazionali, il comma 3 - egualmente impugnato - dispone l'applicazione delle «tariffe delle agenzie, approvate dalle rispettive regioni o province autonome». Il comma 4 dispone, inoltre, che «[c]on decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuate le modalità di assegnazione alle agenzie degli introiti conseguenti all'attuazione delle disposizioni del comma 2».

In forza del comma 5 dell'art. 7, le agenzie possono svolgere attività ulteriori a quelle previste dalla legge come obbligatorie «in favore di soggetti pubblici o privati, sulla base di specifiche disposizioni normative ovvero di accordi o convenzioni, applicando tariffe definite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA».

Ad avviso delle ricorrenti, gli artt. 7, comma 5, e 15, commi 2 e 3, sarebbero illegittimi perché violerebbero la competenza legislativa primaria in materia di organizzazione degli uffici e la corrispondente funzione amministrativa (artt. 8 e 16 dello statuto speciale), oltre alle ulteriori competenze interessate dall'azione delle agenzie (art. 9 dello statuto speciale). Le Province autonome richiamano, a conforto, la giurisprudenza costituzionale in materia di servizio idrico, sostenendo che la regolazione sarebbe un aspetto della competenza delle materie attribuite alla legislazione provinciale. L'art. 15, comma 4, nell'attribuire al Ministro il potere di definire la ripartizione delle risorse con suo decreto ministeriale, violerebbe poi l'autonomia finanziaria delle Province, determinando in via unilaterale i rapporti finanziari tra queste e lo Stato (in violazione degli artt. 75, 75-bis, comma 3-bis, e 79 dello statuto speciale; dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001; del d.lgs. n. 268 del 1992; e dell'art. 27 della l. n. 42 del 2009).

11.1.- Le questioni relative all'art. 15, commi 2 e 3, non sono fondate.

Da una lettura sistematica della legge n. 132 del 2016 si desume un triplice ordine di attività svolto dalle agenzie. Per un verso, queste realizzano attività istituzionali obbligatorie, necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA nei rispettivi territori (artt. 9 e 10). La legge poi individua espressamente specifiche attività obbligatorie (rispetto a quelle da individuare, in via generale, attraverso le procedure indicate dai medesimi artt. 9 e 10), a valere sugli specifici finanziamenti di cui all'art. 15, comma 2. Infine, le agenzie possono svolgere attività ulteriori, in favore di soggetti pubblici o privati, applicando tariffe definite con decreto del Ministro dell'ambiente, a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA (art. 7, comma 5).

Non è in discussione, pertanto, che le attività descritte dall'art. 15, comma 2, attengano al nucleo pregnante dell'azione delle agenzie, ascrivibili alle funzioni fondamentali del sistema di protezione ambientale indicate dall'art. 3 della legge n. 132 del 2016.

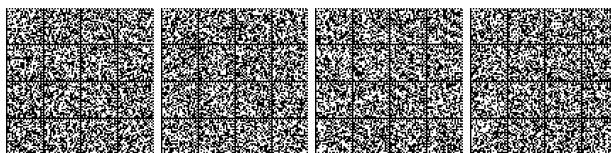
Inoltre, questa Corte ha già affermato che la definizione uniforme delle tariffe sull'intero territorio nazionale, rispetto ad attività obbligatorie prestate nei confronti dei soggetti privati, ha l'effetto riflesso di promuovere la parità di trattamento degli operatori economici che si rivolgono alle agenzie, intersecando anche la materia della concorrenza (sentenze n. 272 del 2010 e n. 450 del 2006).

Il potere di determinare il quantum tariffario attiene all'ambito materiale entro cui si colloca la relativa attività. I servizi obbligatori definiti dallo Stato richiedono una disciplina tariffaria di esclusiva provenienza statale: è, infatti, il "tipo" di attività, a sua volta specchio degli interessi unitari ad esso sottesi, che identifica l'agenzia quale soggetto del sistema nazionale di protezione ambientale o, viceversa, quale soggetto istituzionale orbitante attorno all'ordinamento territoriale.

Poiché la disposizione in oggetto definisce un costo omogeneo delle ulteriori prestazioni ambientali specificamente individuate dalla legge, da garantire sull'intero territorio nazionale, ne deriva la non fondatezza della questione relativa al comma 3, nella parte in cui dispone l'applicazione delle tariffe nazionali alle Province autonome, una volta approvate dal Ministero dell'ambiente.

11.2.- La questione concernente l'impugnato art. 15, comma 4, non è fondata.

11.2.1.- La norma affida ad un decreto del ministero dell'ambiente, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, le modalità di distribuzione delle risorse derivanti dalle attività indicate dal comma 2 dell'art. 15. La disciplina del finanziamento delle attività obbligatorie (dal quantum tariffario alle modalità di distribuzione degli introiti) attiene alla generale sostenibilità finanziaria del sistema nazionale di protezione ambientale, secondo un assetto che non pare eccentrico rispetto alla finalità di tutela dell'ambiente e riconducibile, nel complesso, al fondamentale disegno di riforma del settore.





Peraltro, le modalità di finanziamento sono sì fissate dalla fonte regolamentare statale, ma previa intesa in Conferenza: in questo modo, il rinvio a procedure di natura cooperativa sembra idoneo a includere gli enti territoriali nella decisione sui criteri di distribuzione delle risorse, anche in vista del soddisfacimento di istanze perequative nella redistribuzione degli introiti.

Di qui il rigetto della questione prospettata.

12.- La questione concernente l'art. 7, comma 5, della legge n. 132 del 2016 è fondata.

Tale norma dispone che le tariffe relative alle attività ulteriori svolte dalle agenzie, diverse da quelle previste obbligatoriamente dalla legge statale, sono unilateralmente determinate dal Ministro dell'Ambiente attraverso apposito decreto ministeriale e direttamente applicate anche sul territorio provinciale.

La disposizione impugnata si pone in contrasto con la competenza primaria delle Province autonome in materia di organizzazione degli uffici (art. 8, n. 1, dello statuto di autonomia). Questa Corte ha già rinvenuto il punto di equilibrio tra i due interessi di rango costituzionale coinvolti in simili regolazioni: da un lato, l'esigenza di disciplina uniforme, che assiste il sistema di governance nazionale, coerente con l'indole trasversale del valore ambientale; dall'altro, la necessaria salvaguardia del regime di specialità degli enti ad autonomia differenziata di cui l'autonomia organizzativa posta dallo statuto costituisce immediato corollario. La sentenza n. 356 del 1994, infatti, ha ritenuto riservata alla legislazione provinciale la definizione della struttura interna dell'agenzia, insieme «agli ulteriori compiti che si ritenga di attribuire ad essa, alle procedure da seguire ed ai rapporti con gli altri organi provinciali». È stato, dunque, riconosciuto un margine di manovra alle Province autonome in ordine a eventuali, ulteriori attività di rilievo provinciale, in materia di prevenzione, vigilanza, controllo ambientale, in coerenza con quanto stabilito ora dall'art. 7, comma 5, l. n. 132 del 2016, a norma del quale le agenzie possono svolgere attività ulteriori rispetto a quelle individuate tramite i LEPTA, sulla base di accordi, convenzioni o - appunto - di «specifiche disposizioni normative» poste, eventualmente, anche dagli enti territoriali.

Alla luce di tali premesse, la disposizione censurata, nell'affidare al Ministro dell'ambiente il compito di determinare le tariffe per attività ulteriori disciplinate dalle leggi provinciali, presenta un contenuto eccedente rispetto allo scopo perseguito dall'intervento statale, invasivo dell'autonomia organizzativa delle ricorrenti.

Il potere di configurare la tariffa, infatti, "accede" all'ambito materiale corrispondente. La quantificazione tariffaria condiziona il modello organizzativo prescelto dalla Provincia per l'ente strumentale, così invadendo la competenza primaria prevista dall'art. 8 dello statuto di autonomia. D'altronde, in tal senso si è espressa la giurisprudenza di questa Corte che, in materia di servizio idrico integrato, ha riconosciuto come la competenza in materia di organizzazione del servizio attragga anche l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti (sentenze n. 142 del 2015, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010).

L'art. 7, comma 5, della legge n. 132 del 2016 è, dunque, illegittimo nella parte in cui applica anche alle Province autonome le tariffe stabilite dal Ministero dell'ambiente per le attività ulteriori svolte dalle agenzie provinciali.

Sono assorbiti gli ulteriori profili di incostituzionalità evidenziati dalle ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

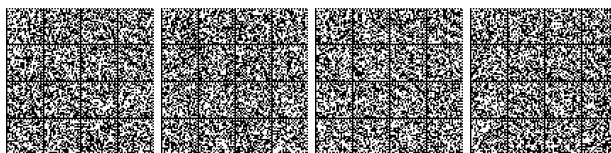
## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), nella parte in cui trova applicazione nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano;*

*2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui applica anche alle Province autonome le tariffe stabilite dal Ministero dell'ambiente per le attività ulteriori svolte dalle agenzie provinciali;*

*3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di modificare la propria legislazione secondo le disposizioni in esso contenute, in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione;*

*4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui, disponendo che i direttori generali delle agenzie sono nominati «tra soggetti di elevata professionalità e qualificata esperienza nel settore ambientale che non ricoprano incarichi politici elettivi a livello dell'Unione europea, nazionale o regionale, che non siano componenti della giunta regionale, che non rivestano l'ufficio di presidente o di assessore*



nella giunta provinciale, di sindaco o di assessore o di consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, che non siano amministratori o dipendenti di imprese o società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie, che non siano titolari di altri incarichi retribuiti, che non siano stati condannati con sentenza passata in giudicato né interdetti dai pubblici uffici», è applicabile anche alle Province autonome;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 3, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui prevedono che il d.P.R. relativo alle modalità di individuazione del personale incaricato e degli interventi ispettivi, al codice etico, alle competenze del personale ispettivo e ai criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, si applichi anche alle Province autonome;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui, stabilendo che restano efficaci le vigenti disposizioni regionali e provinciali «fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative», dispone la diretta applicazione della legge statale alle Province autonome;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, secondo periodo, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui stabilisce che le Province autonome devono recepire l'intera legge statale, anziché limitarsi ad imporre un onere di adeguamento ai principi fondamentali della normativa censurata;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 132 del 2016, promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento all'art. 8, numero 1, e all'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con il ricorso iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2016;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge n. 132 del 2016, promossa dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con riferimento agli artt. 8, 9 e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi iscritti al n. 54 e al n. 55 del registro ricorsi 2016;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge n. 132 del 2016, promossa dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con riferimento all'art. 8, numero 1 del d.P.R. n. 670 del 1972, e all'art. 2 del d.lgs. 18 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con i ricorsi iscritti al n. 54 e al n. 55 del registro ricorsi 2016;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5, della legge n. 132 del 2016, promossa dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con riferimento agli artt. 8 e 9, 53 e 54, comma 1, numero 3, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 117, sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), e agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 [Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento], con i ricorsi iscritti al n. 54 e al n. 55 del registro ricorsi 2016;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 2, 3 e 4, della legge n. 132 del 2016, promossa dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con riferimento agli artt. 8, 9, 75, 75-bis, comma 3-bis, e 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), con i ricorsi iscritti al n. 54 e al n. 55 del registro ricorsi 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 luglio 2017.

F.to:

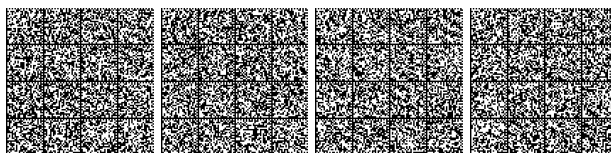
Paolo GROSSI, *Presidente*  
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 213

*Sentenza 26 settembre - 12 ottobre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Contributo di solidarietà dovuto, a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sulle pensioni più elevate (ex dipendenti della Camera dei deputati).**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», art. 1, commi 486 e 487.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», promossi dalla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati con ordinanze del 10 dicembre 2014 e del 3 marzo 2015, iscritte ai nn. 92 e 129 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 21 e 27, prima serie speciale, dell'anno 2015.

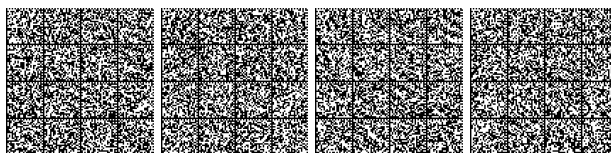
Visti gli atti di costituzione di Berardi Pierino ed altri e di Michelini Alessandro ed altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 settembre 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Federico Sorrentino per Berardi Pierino ed altri e per Michelini Alessandro ed altri e l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di due giudizi - promossi da altrettanti gruppi di ex dipendenti della Camera dei deputati per ottenere l'annullamento della delibera 4 giugno 2014, n. 87, con la quale l'Ufficio di Presidenza di quella Camera aveva disposto la decurtazione delle pensioni dei ricorrenti, per l'importo e la durata stabiliti dal comma 486, ed il versamento dei correlativi risparmi all'entrata del bilancio dello Stato, con (implicito) riferimento a quanto previsto dal successivo comma 487, dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)» - l'adita Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, premessane la rilevanza (in ragione della coincidenza di contenuto precettivo della delibera impugnata e delle richiamate disposizioni di legge) e la non manifesta infondatezza in riferimento agli artt. 3, 53 e (implicitamente anche) all'art. 136 della Costituzione, ha sollevato, con le due (pressoché identiche) ordinanze in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 486 e 487, della suddetta legge n. 147 del 2013.



Secondo la Commissione rimettente, il “contributo di solidarietà” introdotto dalle norme censurate (non connotato da «elementi tali da escludere manifestamente che esso abbia natura tributaria») violerebbe, appunto, gli evocati artt. 3 e 53 Cost., in quanto «applicandosi ad una sola categoria di cittadini percettori di reddito (vale a dire i pensionati), tale contributo non consente di escludere manifestamente la menomazione “dei principi fondamentali di uguaglianza a parità di reddito, attraverso una irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi”»; e - «introducendo un prelievo consistentemente maggiore rispetto a quello previsto, in particolare, dal (distinto) “contributo di solidarietà” richiesto a tutti i percettori di reddito dal comma 590 del medesimo art. 1 della legge n. 147/2013» - contrasterebbe, «anche sotto questo profilo», con il principio di eguaglianza dei cittadini a parità di reddito.

L’odierno «contributo di solidarietà» presenterebbe, inoltre, ad avviso della stessa rimettente, «significativi elementi di identità con il “contributo di perequazione” a suo tempo introdotto dall’art. 18, comma 22-*bis*, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e in seguito dichiarato costituzionalmente illegittimo con la [...] sentenza della Corte costituzionale n. 116/2013». Dal che il sospetto ulteriore di «violazione del giudicato formatosi sulla predetta [...] sentenza n. 116/2013».

2.- In entrambi i giudizi si sono costituiti altrettanti gruppi di pensionati della Camera dei deputati, svolgendo (con identica difesa) diffuse argomentazioni a sostegno delle questioni sollevate dalla Commissione rimettente - della quale hanno inteso, ribadire, in premessa, la natura di giudice *a quo* - e prospettando ulteriori profili di contrasto, delle disposizioni censurate, con il principio del legittimo affidamento sulla stabilità del trattamento previdenziale.

3.- Nei due riferiti giudizi, è anche intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, che ha preliminarmente eccepito l’inammissibilità delle questioni sollevate, sotto il triplice profilo della carenza di effettiva motivazione sulla rilevanza, della mancanza di autonoma motivazione sulla non manifesta infondatezza e dell’omessa previa verifica di una possibile interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate.

Nel merito, l’Avvocatura ha concluso per la non fondatezza delle questioni stesse.

L’intervento normativo sulle pensioni più elevate sarebbe, infatti, a suo avviso, «pienamente conforme alle norme costituzionali che erroneamente si considerano violate ed anzi rende[rebbe] evidente che, in assenza di tali interventi, si sarebbe creata un “zona franca” sottratta a quella logica di contenimento dei costi degli apparati pubblici resa necessaria dalla grave crisi economico-finanziaria, in spregio all’ineludibile esigenza di fornire un contributo equamente distribuito, ispirato ai principi di solidarietà ed eguaglianza». Principi, questi, recati dal comma 486 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013 che, per effetto del successivo comma 487, coerentemente coinvolgono anche gli organi costituzionali dotati di autonomia normativa (Camera, Senato, Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale), «egualmente impegnati nello sforzo di risanamento economico e di contenimento dei costi».

Il contributo in questione - aggiunge ancora l’Avvocatura - non avrebbe la sospettata natura tributaria, ma esclusivamente quella di prestazione imposta ex art. 23 Cost., e si risolverebbe in un prelievo di innegabile ragionevolezza, poiché riferito soltanto a trattamenti previdenziali più elevati e connotato da «una specifica funzione solidaristica» anche «nei confronti dei trattamenti dei soggetti c.d. “esodati”».

Proprio per tali finalità e per il suo “carattere transitorio”, la normativa denunciata si distinguerebbe da quella di cui all’art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge n. 98 del 2011, dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 116 del 2013, della quale il legislatore avrebbe tenuto conto in sede di lavori preparatori dello stesso comma 486. Il prelievo di cui si discute sarebbe, invece, piuttosto assimilabile a quello di cui all’art. 37 della legge n. 488 del 1999, che ha superato il vaglio di costituzionalità (sentenza n. 22 del 2003 e ordinanza n. 160 del 2007) in ragione del fatto che, anche in quel caso, si trattava di «un contributo temporaneo di solidarietà a carico di trattamenti previdenziali obbligatori», volto a realizzare «un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale, evitando una generica fiscalizzazione del prelievo contributivo effettuato».

Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea, infine, l’impatto economico che avrebbe una eventuale pronuncia di accoglimento, del quale dovrebbe tenersi conto a seguito della riforma recata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riscritto l’art. 81 Cost., prevedendo il principio dell’equilibrio di bilancio, ed ha inserito, nell’art. 97 Cost., un nuovo comma primo, che impone alle pubbliche amministrazioni di assicurare «l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», e richiama, a conforto di tale esigenza di bilanciamento dei valori costituzionali, la sentenza di questa Corte n. 70 del 2015.





*Considerato in diritto*

1.- Con due ordinanze - che, per testuale coincidenza dell'oggetto e del petitum, preliminarmente si riuniscono - la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, ritenuta la «identità del contenuto precettivo» della delibera dell'Ufficio di Presidenza 4 giugno 2014, n. 87, innanzi a sé impugnata, con quello di cui ai commi 486 e 487 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013 n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», chiede a questa Corte di verificare la legittimità costituzionale delle due suddette disposizioni, che essa sospetta in contrasto con i precetti di cui agli artt. 3 e 53 della Costituzione e violative del giudicato di cui alla sentenza n. 116 del 2013.

2.- Preliminarmente va riconosciuta la legittimazione della Commissione rimettente a sollevare l'incidente di costituzionalità, come giudice *a quo* ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie (nella specie, quelle appunto tra Camera dei deputati e pensionati suoi ex dipendenti) per l'obiettiva applicazione della legge (*ex plurimis*, sentenze n. 376 del 2001, n. 226 del 1976).

3.- Il censurato comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 testualmente dispone che:

«A decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS. Ai fini dell'applicazione della predetta trattenuta è preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo lordo per l'anno considerato. [...] Le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo».

Il successivo comma 487 dello stesso articolo, a sua volta, stabilisce che: «I risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria autonomia, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48 [Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. Fondo di garanzia per la prima casa]».

4.- Dubita, in particolare, la rimettente che le due riferite disposizioni, nel loro combinato contesto, violino:

- gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto il «contributo di solidarietà», da esse introdotto, ingiustificatamente inciderebbe solo su una ristretta platea di destinatari (i titolari di pensioni corrisposte da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie), per di più con caratteri tali da farne presumere la natura tributaria, provvedendo ad una decurtazione definitiva del trattamento di pensione, che ha natura di retribuzione differita, con acquisizione del relativo ammontare al bilancio dello Stato, con ciò venendo a ledere il fondamentale principio di eguaglianza «a parità di reddito»;

- l'art. 3 Cost., sotto l'ulteriore profilo della entità del contributo in questione, «consistentemente maggiore» rispetto al (distinto) «contributo di solidarietà» richiesto a tutti i precettori di reddito dal comma 590 del medesimo art. 1 della legge n. 147 del 2013;

- il «giudicato costituzionale» formatosi con la sentenza n. 116 del 2013, in quanto il «contributo di solidarietà» di cui al comma 486 presenterebbe «significativi elementi di identità» con il «contributo di perequazione» a suo tempo introdotto dall'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - come modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - che quella sentenza ha, appunto, dichiarato costituzionalmente illegittimo.

5.- Le ulteriori questioni prospettate dalla difesa delle parti private - per asserito contrasto delle disposizioni denunciate con il «principio di tutela del legittimo affidamento nella stabilità del trattamento previdenziale» - non sono suscettibili di esame.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere prese in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o censure di costituzionalità dedotte dalle parti, sia che siano state eccepite ma non fatte proprie dal giudice *a quo*, sia che siano dirette ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (sentenza n. 327 del 2010, ordinanze n. 138 del 2017 e n. 469 del 1992).



6.- Le eccezioni di inammissibilità delle sollevate questioni - formulate dall'Avvocatura generale dello Stato per asserita carenza di motivazione sulla loro rilevanza, mancanza di autonoma motivazione sulla non manifesta infondatezza ed omissione del previo tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni denunciate - non sono fondate.

Contrariamente a quanto ex adverso affermato, la Commissione rimettente ha chiaramente, infatti, spiegato la rilevanza di tali questioni, in correlazione al *petitum* ed alla causa *petendi* delle controversie al suo esame ed alla ritenuta impossibilità di deciderle indipendentemente dalla verifica di costituzionalità della normativa in concreto applicata dalla delibera che i ricorrenti le chiedevano di annullare; ne ha, inoltre, prospettato la non manifesta infondatezza non per *relationem*, ma con adeguate proprie argomentazioni; e, attesa la univocità delle disposizioni censurate (non suscettibili di letture alternative, che del resto la stessa Avvocatura neppure prospetta), non vi era, nella specie, spazio per un tentativo di esegesi adeguatrice che possa addebitarsi alla rimettente di aver omesso.

7.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 486 e 487 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 non è fondata.

8.- La Commissione rimettente muove dalla premessa che il comma 486 censurato - e, quindi, il contributo di solidarietà da esso disciplinato - debba trovare necessaria applicazione al personale in quiescenza della Camera dei deputati in forza del mero rinvio (*recettizio*) che ad esso opera il successivo comma 487, in tal senso leggendo la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera n. 87 del 2014 - atto oggetto di impugnazione nei procedimenti a *quibus* - il cui contenuto ritiene essere «del tutto coincidente» con quello dei citati commi 486 e 487.

La deliberazione impugnata presuppone infatti che il contributo previsto dal comma 486 «debba essere applicato ai trattamenti pensionistici erogati dalla Camera dei deputati in base al proprio Regolamento di quiescenza del personale»; e conseguentemente dispone di applicare a questi ultimi «il contributo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147», nonché di versare «all'entrata del bilancio dello Stato» i «risparmi derivanti dall'applicazione della presente deliberazione», con implicito, ma univoco, riferimento, a quest'ultimo proposito, al comma 487 della predetta norma di legge.

9.- Un tale presupposto interpretativo è erroneo.

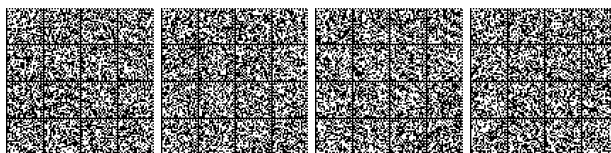
Invero, ciò che le ordinanze di rimessione non colgono, già sul piano della mera semantica della formulazione linguistica delle norme denunciate, è che il comma 487 non impone affatto l'applicazione del «contributo di solidarietà» così come disciplinato dal comma 486, bensì prevede che i soggetti destinatari, tra i quali (per quanto qui interessa) gli «organi costituzionali», versino al bilancio dello Stato «I risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, [...] nell'esercizio della propria autonomia».

Il comma 487, dunque, non prescrive, di per sé, alcuna «trattenuta» pensionistica, come invece dispone il comma 486, bensì demanda all'autonomia degli organi costituzionali di provvedere ad un risparmio di spesa, anche tramite interventi sui trattamenti di quiescenza del proprio personale.

Ciò deve avvenire in base ai «principi di cui al comma 486» e, dunque, non in base alle regole dettate da tale disposizione: il che deve tradursi - come evidenziato dalla sentenza n. 173 del 2016 (che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 486 in riferimento al contributo interessante i pensionati delle forme di previdenza obbligatorie) - in una operazione, limitata nel tempo ed eccezionale, incidente, secondo un criterio di progressività ed in base ad aliquote ragionevoli, sugli importi pensionistici più elevati.

«Principi» ai quali si è attenuta la delibera impugnata, adottata dall'organo costituzionale - pur sempre «nell'esercizio della propria autonomia» - in una logica di partecipazione dei propri pensionati al sacrificio imposto (ex art. 1, comma 486, legge n. 147 del 2013) ai pensionati delle gestioni previdenziali obbligatorie.

10.- Una tale esegesi, è stata già, del resto, fatta propria da questa Corte allorquando si è trovata ad esaminare il ricorso in via principale proposto da talune Regioni ad autonomia speciale (Sicilia e Friuli Venezia-Giulia), che lamentavano la lesione della propria autonomia finanziaria in forza dell'applicazione del comma 487 (in quanto richiamante il comma 486).



Con la sentenza n. 254 del 2015 si è, difatti, escluso (segnatamente in riferimento a doglianza mossa dalla Regione Siciliana) che il comma 487 avesse attitudine lesiva dell'autonomia statutaria, «perché non pone espressamente alcun obbligo di risparmiare, ma ne rimette la decisione all'esercizio di un atto di autonomia da parte della Regione».

11.- Va, quindi, ribadito che tra le due esaminate disposizioni non sussiste un legame di consequenzialità necessaria, tale che il comma 487 comporti indefettibile applicazione del comma 486, poiché l'applicazione dei soli «principi» da esso desumibili, e non delle regole ivi dettate, è rimessa ad autonoma decisione del soggetto destinatario (nel nostro caso, la Camera dei deputati).

Con l'ulteriore corollario che non è ravvisabile affatto quella "coincidenza" contenutistica tra le norme denunciate e la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera impugnata nei procedimenti a quibus, come assunta dalla Commissione giurisdizionale rimettente in guisa di presupposto interpretativo da cui, erroneamente, è originato il dubbio di legittimità costituzionale oggetto del presente scrutinio.

12.- Ne consegue che rimangono assorbiti anche gli ulteriori profili di doglianza prospettati dalla Commissione rimettente, ossia la dedotta lesione del principio di eguaglianza in riferimento al comma 590 dello stesso art. 1 e l'asserita violazione del giudicato costituzionale; censure, peraltro, già esaminate dalla citata sentenza n. 173 del 2016 e ritenute, rispettivamente, la prima inammissibile (poiché il comma 590 riguarda il contributo di solidarietà sui redditi e non sulle pensioni e, inoltre, non si affermava da parte del giudice *a quo* che i ricorrenti fossero titolari di redditi oltre i trecentomila euro) e la seconda non fondata (giacché il comma 486 non disciplina le stesse fattispecie già regolate dal precedente art. 18, comma 22-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011 e successivamente modificato, né surrettiziamente proroga gli effetti di quella norma dopo la sua rimozione dall'ordinamento giuridico).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 53 e 136 della Costituzione, dalla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 settembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

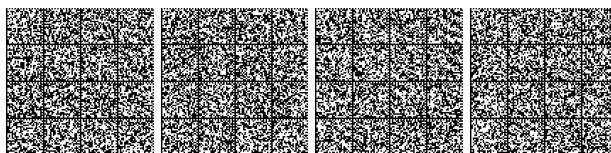
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





N. 214

*Sentenza 26 settembre - 12 ottobre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Sospensione dalla carica di consigliere regionale in caso di condanna con sentenza non definitiva per taluni delitti (peculato).**

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 8, comma 1, lettera a).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

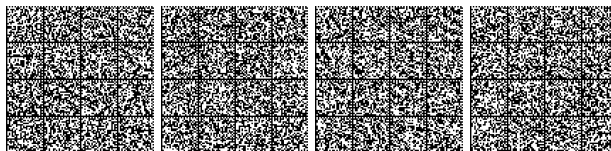
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera c), e 8, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, nel procedimento vertente tra C. I. e il Presidente del Consiglio dei ministri ed altro, con ordinanza del 22 luglio 2016, iscritta al n. 21 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di F. T., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 26 settembre 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;  
udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 22 luglio 2016, il Tribunale ordinario di Napoli, prima sezione civile, ha sollevato due questioni di legittimità costituzionale: a) la prima con riferimento all'art. 8, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), «perché, in violazione degli artt. 76 e 77 della Carta Costituzionale, dispone la sospensione dalla carica del consigliere regionale [...] a seguito di condanna non definitiva così eccedendo i limiti della delega conferita dall'art. 1 comma 64 lett. m) della legge 190 del 6.12 [recte: 6 novembre] 2012»; b) la seconda, con riferimento all'«art. 7, comma 1, lett. c) Legge 190/12 [recte: art. 7, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 235 del 2012] in relazione all'art. 8 comma 1 lett. a) del D.Lgs. 235/12



perché - in violazione degli artt. 3, 51, 76 e 77 della Costituzione ed in evidente disparità di trattamento - prevede solo per gli eletti al Consiglio regionale la sospensione dalla carica in caso di condanna con sentenza non definitiva a differenza di quanto previsto per i parlamentari per i quali non è prevista alcuna sospensione».

L'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 ha ad oggetto la «Sospensione e decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche regionali» e statuisce, al comma 1, che «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate all'articolo 7, comma 1: a) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 1, lettere a), b) e c); [...]».

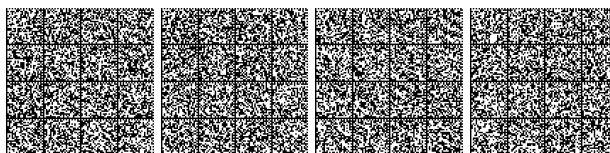
L'art. 7 (intitolato «Incandidabilità alle elezioni regionali») dispone, al comma 1, che «[n]on possono essere candidati alle elezioni regionali, e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della giunta regionale, assessore e consigliere regionale, amministratore e componente degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali: [...] c) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale».

Il rimettente riferisce che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso - ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69) - avanti al giudice civile da un consigliere della Regione Campania contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 maggio 2016. In tale giudizio sono intervenuti il sig. F. T. (nominato consigliere regionale supplente del ricorrente) ed il pubblico ministero presso il Tribunale di Napoli. Nel corso del giudizio il ricorrente ha sollecitato un provvedimento cautelare ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, chiedendo la sospensione del d.P.C.m. del 5 maggio 2016 e il conseguente reintegro del ricorrente nella carica di consigliere regionale, previa eventuale rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012.

Con l'ordinanza di rimessione, che prende in esame sia la domanda di merito che quella cautelare, il Tribunale di Napoli ha disposto la sospensione degli effetti del d.P.C.m. del 5 maggio 2016 e ha sollevato le questioni sopra indicate. In relazione alla rilevanza, il giudice *a quo* osserva che «il ricorrente è stato condannato in primo grado ad anni sei di reclusione per i reati previsti dagli articoli 110, 81 cpv, 476 cpv, 479, 61 n. 2 e 314 c.p.».

1.1.- Quanto alla prima questione, il rimettente ricorda che la legge delega prevede, tra i criteri direttivi, quello di «disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica» (art. 1, comma 64, lettera m, della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»): tale norma sarebbe violata dal citato art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, che contempla la sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva. Il Tribunale di Napoli ricorda la giurisprudenza costituzionale sulla sindacabilità del decreto legislativo e sui rapporti tra esso e la legge delega e richiama un'ordinanza della Corte d'appello di Bari, secondo la quale non si potrebbe andare contro il «chiaro e inequivoco dettato» del criterio direttivo, né questo sarebbe «illogico», in quanto dai lavori preparatori della legge delega emergerebbe che il comma 64, lettera m), riferisce «la sospensione alle cariche elettive e la decadenza a quelle non elettive». Al Governo «non era consentito [...] di regolare la fattispecie in modo inconfutabilmente creativo, secondo una logica diversa, certamente condivisibile e più aderente allo scopo generale che si intendeva perseguire, ma ben al di là del mandato conferito dalla legge delega».

1.2.- Con la seconda questione il rimettente censura il fatto che la sospensione dalla carica è prevista solo per i consiglieri regionali, «mentre nessuna sospensione è prevista per i parlamentari». Sarebbero violati gli artt. 3, 51, 76 e 77 Cost. Il giudice *a quo* nega la possibilità di argomentare, «per sostenere la razionalità della scelta legislativa, che le cariche in questione sono differenti», in quanto non vi sarebbe «ragione alcuna per trattare più severamente gli organi locali rispetto a quelli nazionali laddove si consideri che anche gli organi regionali hanno funzioni legislative addirittura esclusive in alcuni ambiti». Vi sarebbe, quindi, «una evidente e palese, nonché ingiustificata disparità di trattamento degli eletti». Né sarebbe utile invocare, nel senso del rigetto, la sentenza della Corte costituzionale n. 407 del 1992, che ha dichiarato infondata analoga questione con riferimento alla legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali): il rimettente dubita della «diretta applicabilità della sentenza in quanto oggetto dello scrutinio della Corte era una normativa diversa da quella da applicare al presente giudizio», e osserva poi «che si trattava di un giudizio promosso in via principale dalla Provincia autonoma di Trento per cui il raffronto ha riguardato principalmente le competenze e le prerogative delle cariche elettive provinciali rispetto a quelle statali nonché il pericolo delle infiltrazioni della criminalità organizzata». Ad avviso del giudice *a quo*, «non sussiste una piena omogeneità tra le cariche elettive provinciali e quelle regionali attesa la competenza legislativa di grande importanza (e prevista dalla Costituzione) attribuita a queste ultime».



2.- Nel giudizio costituzionale si è costituito, con atto depositato il 7 marzo 2017, l'interveniente nel giudizio *a quo*, F. T. La parte privata afferma che le questioni sollevate dal Tribunale di Napoli sarebbero «identiche» a quelle decise dalla sentenza della Corte costituzionale n. 276 del 2016, che ha dichiarato infondata la questione di eccesso di delega relativa all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012 e una censura di disparità di trattamento rispetto ai parlamentari, concernente la medesima norma legislativa.

2.1.- Davanti alla Corte costituzionale è poi intervenuto, con atto depositato il 21 marzo 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato. Questa eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità delle questioni perché il giudice *a quo* non avrebbe indicato in modo preciso la fattispecie alla quale le norme censurate andrebbero applicate, con conseguente insufficienza della motivazione sulla rilevanza.

Nel merito, l'Avvocatura osserva che, dopo l'ordinanza di rimessione, la Corte costituzionale ha pronunciato la sentenza n. 276 del 2016, che ha respinto «questioni di tenore testuale analogo e concernenti fattispecie del tutto sovrapponibili a quella in esame», con riferimento all'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012: le questioni sollevate dal Tribunale di Napoli sarebbero, dunque, inammissibili o manifestamente infondate.

2.2.- Il 28 luglio 2017 F. T. ha depositato una memoria integrativa nella quale, oltre a ribadire gli argomenti già spesi nell'atto di costituzione, riferisce che il Tribunale di Napoli, con ordinanza del 7 luglio 2017, ha accolto un reclamo proposto dallo stesso F. T., revocando la sospensione del d.P.C.m. del 5 maggio 2016, disposta con la precedente ordinanza di rimessione del 22 luglio 2016: ciò in quanto la sopravvenuta sentenza n. 276 del 2016 della Corte costituzionale (che, secondo il Tribunale di Napoli, ha respinto questioni identiche a quelle oggetto del presente giudizio), pur non vincolando la Corte stessa, precluderebbe ad un rigetto anche delle questioni sollevate con l'ordinanza del 22 luglio 2016 e giustificerebbe, dunque, una rivalutazione del requisito del *fumus boni juris*, nel senso indicato dal reclamante.

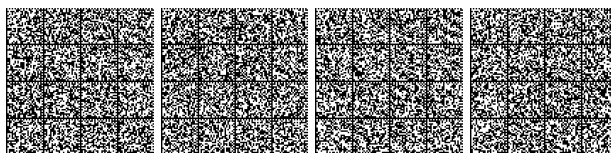
2.3.- Il 5 settembre 2017 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa, nella quale ribadisce gli argomenti svolti nell'atto di intervento e eccepisce l'inammissibilità della seconda questione (disparità di trattamento) in relazione agli artt. 76 e 77 Cost., la cui violazione non sarebbe motivata dal rimettente.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Napoli solleva due questioni di legittimità costituzionale: *a)* la prima con riferimento all'art. 8, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), «perché, in violazione degli artt. 76 e 77 della Carta Costituzionale, dispone la sospensione dalla carica del consigliere regionale [...] a seguito di condanna non definitiva così eccedendo i limiti della delega conferita dall'art. 1 comma 64 lett. *m)* della Legge n. 190 del 6.12 [recte: 6 novembre] 2012»; *b)* la seconda, con riferimento all'«art. 7, comma 1, lett. *c)* Legge 190/12 [recte: art. 7, comma 1, lettera *c)*, del d.lgs. n. 235 del 2012] in relazione all'art. 8 comma 1 lett. *a)* del D.Lgs. 235/12 perché - in violazione degli artt. 3, 51, 76 e 77 della Costituzione ed in evidente disparità di trattamento - prevede solo per gli eletti al Consiglio regionale la sospensione dalla carica in caso di condanna con sentenza non definitiva a differenza di quanto previsto per i parlamentari per i quali non è prevista alcuna sospensione».

L'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012 statuisce che «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate all'articolo 7, comma 1: *a)* coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)* [...]».

L'art. 7 (intitolato «Incandidabilità alle elezioni regionali») dispone, al comma 1, che «[n]on possono essere candidati alle elezioni regionali, e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della giunta regionale, assessore e consigliere regionale, amministratore e componente degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali: [...] *c)* coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale».



2.- In via preliminare, occorre soffermarsi sulle due eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato. Secondo la difesa erariale, il giudice *a quo* non avrebbe indicato in modo preciso la fattispecie alla quale le norme censurate andrebbero applicate: di conseguenza sarebbe insufficiente la motivazione sulla rilevanza.

Tale eccezione risulta infondata. Il rimettente, oltre ad indicare il provvedimento di sospensione dalla carica di consigliere, impugnato nel giudizio *a quo*, precisa che il consigliere regionale sospeso «è stato condannato in primo grado ad anni sei di reclusione per i reati previsti dagli artt. 110, 81 cpv, 476 cpv, 479, 61 n. 2 e 314 c.p.». L'art. 314 del codice penale punisce il peculato, che rientra fra i reati menzionati dall'art. 7, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 235 del 2012 ai fini dell'incandidabilità e - tramite rinvio a questa disposizione - dall'art. 8, comma 1, lettera a), ai fini della sospensione. L'attestazione dell'avvenuta condanna in primo grado per peculato e il riferimento al conseguente provvedimento sospensivo costituiscono sufficiente motivazione della rilevanza della questione riguardante l'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012.

2.1.- L'Avvocatura eccepisce poi l'inammissibilità della questione sulla disparità di trattamento fra consiglieri regionali e parlamentari per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, con riferimento specifico ai parametri rappresentati dagli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Tale eccezione è fondata. Il giudice *a quo* invoca, oltre agli artt. 3 e 51 Cost., gli artt. 76 e 77 Cost. ma poi argomenta esclusivamente sull'irragionevolezza della disparità di trattamento fra consiglieri regionali e parlamentari, senza spiegare le ragioni della asserita violazione degli artt. 76 e 77 Cost. In relazione a tali parametri, la questione va, quindi, dichiarata manifestamente inammissibile.

3.- Nel merito, la prima questione sollevata dal giudice *a quo*, relativa all'eccesso di delega, è manifestamente infondata.

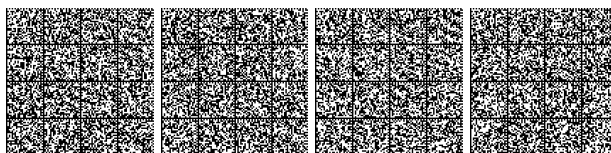
Il rimettente ricorda che la legge delega prevede, tra i criteri direttivi, quello di «disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica» (art. 1, comma 64, lettera m, della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»): questa norma sarebbe violata dal citato art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, che contempla la sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva.

Tale questione è già stata scrutinata da questa Corte nella sentenza n. 276 del 2016 nel senso della sua non fondatezza. Nella pronuncia è chiarito che «il periodo che segue “decadenza di diritto” (cioè, “dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica”) si riferisce solo alla decadenza e non alla sospensione». A tale conclusione questa Corte è arrivata attraverso un'interpretazione del criterio direttivo fondata su argomenti sia testuali che logico-sistematici, mettendo inoltre in evidenza il carattere non univoco dei lavori preparatori invocati dai rimettenti.

4.- La seconda questione, con la quale il rimettente ha censurato una disparità di trattamento tra consiglieri regionali e parlamentari in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., non è fondata.

In primo luogo, occorre precisare che l'oggetto del sindacato può essere limitato all'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012.

Il Tribunale di Napoli censura l'art. 7, comma 1, lettera c), della legge n. 190 del 2012, in relazione all'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012. Poiché la prima disposizione non esiste, è chiaro che il rimettente si riferisce all'art. 7, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 235 del 2012 (richiamato dall'art. 8, comma 1, lettera a). La censura colpisce tuttavia la previsione della sospensione per i consiglieri regionali (asseritamente discriminati rispetto ai parlamentari), per cui nessuna doglianza è riferita all'art. 7, comma 1, lettera c), che elenca i reati ostativi alla candidabilità alle elezioni regionali. Anche la seconda questione, dunque, come la prima, ha ad oggetto l'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012.





4.1.- Premesso ciò, questa Corte deve valutare se la previsione della sospensione dalla carica di consigliere regionale, in caso di condanna non definitiva per determinati reati, violi gli artt. 3 e 51 Cost. per la mancanza di analoga previsione a carico dei parlamentari.

Il tema della disparità di trattamento fra parlamentari e consiglieri regionali, con riferimento agli istituti in esame, è stato già affrontato da questa Corte, in una prima occasione, nella sentenza n. 407 del 1992. In quel caso, la Provincia autonoma di Trento aveva censurato l'art. 15, commi 4-*bis* e 4-*ter*, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), in quanto, nel prevedere la sospensione nei soli confronti dei consiglieri ed assessori regionali e provinciali e non anche dei titolari di analoghe cariche statali, quali i membri del Parlamento e del Governo, avrebbero realizzato un irragionevole trattamento differenziato a favore di questi ultimi. La Provincia di Trento aveva impugnato, per violazione del principio di uguaglianza, anche l'art. 15, comma 3, della legge n. 55 del 1990, come sostituito dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), che estendeva le disposizioni sull'incandidabilità e sulla sospensione «a qualsiasi altro incarico con riferimento al quale l'elezione o la nomina è di competenza» degli organi politici regionali, provinciali e comunali, e non anche agli incarichi per i quali l'elezione o la nomina è di competenza di organi statali. Infine, una censura di disparità di trattamento era stata rivolta all'art. 15, commi 4-*septies* e 4-*octies*, della stessa legge n. 55 del 1990, riguardanti i dipendenti delle amministrazioni regionali e locali.

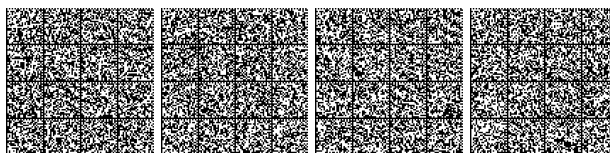
Questa Corte ha dichiarato tali questioni non fondate, osservando che «non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati: ne consegue che, anche a prescindere dalle finalità e dalle motivazioni che hanno ispirato la normativa in esame [...], certamente non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali». Quanto alle finalità della normativa, questa Corte ha rilevato che «il legislatore con la disciplina in esame ha inteso essenzialmente contrastare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale e, in generale, perseguire l'esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non possono ritenersi degni della fiducia popolare», e che «[l]a scelta di intervenire a livello degli enti locali si fonda, come si legge più volte nei lavori preparatori, su dati di esperienza oggettivi, i quali dimostrano che i fenomeni che si intendono arginare trovano in tale ambito le loro principali manifestazioni: tale scelta, pertanto, non può certamente ritenersi viziata da irragionevolezza».

Il giudice *a quo* contesta la «diretta applicabilità» della sentenza n. 407 del 1992 al caso di specie perché essa aveva ad oggetto una «normativa diversa» e perché «non sussiste una piena omogeneità tra le cariche elettive provinciali e quelle regionali attesa la competenza legislativa di grande importanza [...] attribuita a queste ultime». In realtà, la sentenza n. 407 del 1992 si è pronunciata su una normativa omogenea a quella contenuta nell'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012. I consigli delle Province autonome, inoltre, esercitano poteri legislativi dello stesso tipo di quelli esercitati dai consigli regionali.

Questa Corte è tornata poi ad occuparsi del diverso trattamento dei consiglieri regionali e dei parlamentari, in relazione agli istituti dell'incandidabilità e della sospensione, nella citata sentenza n. 276 del 2016, successiva all'ordinanza di rimessione.

Tale ultima pronuncia - a differenza della già citata sentenza n. 407 del 1992 resa sull'art. 15, commi 4-*bis* e 4-*ter*, della legge n. 55 del 1990, che ha dichiarato infondata una questione coincidente con quella qui in esame - ha respinto una diversa questione di disparità di trattamento tra consiglieri regionali e parlamentari. La Corte d'appello di Bari lamentava che l'art. 8, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012 determinasse una discriminazione a danno dei consiglieri regionali, non prevedendo - ai fini della sospensione dalla carica in caso di condanna per uno dei reati previsti - una soglia di pena superiore ai due anni, come stabilito invece per i parlamentari nazionali ed europei ai fini dell'incandidabilità. Secondo il rimettente, la disparità di trattamento quanto alle condizioni di operatività del regime della sospensione dalla carica non sarebbe stata giustificata dalla diversità delle cariche politiche regionali rispetto a quelle nazionali, apparendo anzi irragionevole che gli eletti in competizioni regionali (meno importanti) ricevessero un trattamento più severo.

Questa Corte ha dichiarato la questione non fondata, richiamando la sentenza n. 407 del 1992 e aggiungendo le seguenti considerazioni: «[q]uanto alla tesi secondo la quale sarebbe irragionevole assicurare un trattamento differenziato a favore dei membri del Parlamento, in quanto titolari delle cariche oggettivamente più importanti, essa non considera che la finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione perseguita dalla disciplina in esame può anzi giustificare un trattamento più severo per le cariche politico-amministrative locali. La



commissione di reati che offendono la pubblica amministrazione può infatti rischiare di minarne l'immagine e la credibilità e di inquinare l'azione (*ex plurimis*, sentenza n. 236 del 2015) in modo particolarmente incisivo al livello degli enti regionali e locali, per la prossimità dei cittadini al tessuto istituzionale locale e la diffusività del fenomeno in tale ambito. Va sottolineato in particolare che parte delle funzioni svolte dai consiglieri regionali ha natura amministrativa e che essa giustifica un trattamento di maggiore severità nella valutazione delle condanne per reati contro la pubblica amministrazione».

Questa Corte si è inoltre soffermata su un argomento utilizzato dal Tribunale di Napoli per sollevare la questione qui in esame, osservando che «nemmeno il fatto che i consigli regionali esercitino anch'essi funzioni legislative [...] fa venire meno la diversità del loro livello istituzionale e funzionale rispetto al Parlamento - sede esclusiva della rappresentanza politica nazionale, che "imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile" (sentenza n. 106 del 2002) - e della condizione, per molti e decisivi aspetti oggettivamente differente, dei componenti dei due organi legislativi».

Benché, dunque, la questione oggetto della sentenza n. 276 del 2016 riguardasse un profilo specifico (la mancanza di una soglia di pena minima per far scattare la sospensione), l'argomento utilizzato in essa per escludere l'irragionevolezza del diverso trattamento riservato ai consiglieri regionali rispetto ai parlamentari ha portata generale e può essere riferito anche alla questione riguardante la sospensione dalla carica di consigliere regionale in caso di condanna non definitiva per determinati reati.

Le considerazioni esposte nelle sentenze n. 407 del 1992 e n. 276 del 2016 devono essere qui ribadite, con la conseguenza che anche la seconda questione sollevata dal Tribunale di Napoli va dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), sollevata dal Tribunale ordinario di Napoli, sotto il profilo della disparità di trattamento, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata dal Tribunale ordinario di Napoli, sotto il profilo dell'eccesso di delega, in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata dal Tribunale di Napoli, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 settembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

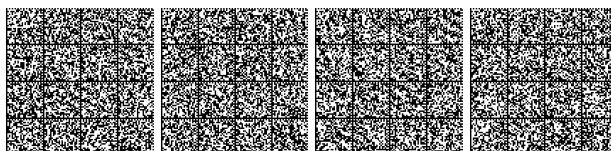
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 215

*Sentenza 27 settembre - 12 ottobre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati militari - Sanzione penale per i fatti di ingiuria commessi tra militari per cause e in circostanze estranee al servizio o alla disciplina militare o, comunque, non afferenti a interessi delle Forze armate dello Stato.**

– Codice penale militare di pace, art. 226.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 226 del codice penale militare di pace, promossi dalla Corte militare d'appello di Roma con ordinanze del 18 febbraio, dell'11 e del 26 aprile 2016, iscritte ai nn. 91, 102 e 117 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 19, 21 e 24, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione di F. P., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 26 settembre e nella camera di consiglio del 27 settembre 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Valeria Bonfiglio per F. P. e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Corte militare d'appello di Roma, con tre distinte ordinanze di analogo tenore, pronunciate in altrettanti giudizi, rispettivamente del 18 febbraio 2016 (r.o. n. 91 del 2016), dell'11 aprile 2016 (r.o. n. 102 del 2016) e del 26 aprile 2016 (r.o. n. 117 del 2016), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 52 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 226 del codice penale militare di pace, nella parte in cui sottopone a sanzione penale condotte del tutto estranee al servizio o alla disciplina militare o, comunque, non afferenti a interessi delle Forze armate dello Stato, le quali, se poste invece in essere da soggetti non appartenenti alle Forze armate, non sono più previste dalla legge come reato, per effetto del disposto di cui all'art. 1, lettera c), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67).





1.1.- Nell'ordinanza del 18 febbraio 2016 (r.o. n. 91 del 2016), il rimettente riferisce di essere chiamato a giudicare in ordine all'appello presentato dall'imputato F. P., condannato in primo grado dal Tribunale militare di Roma alla pena di mesi tre di reclusione militare per il reato di ingiuria continuata e aggravata ai danni di un militare subordinato, commesso per cause estranee al servizio e alla disciplina militare (ai sensi degli artt. 226 e 47, numero 2, cod. pen. mil. pace e dell'art. 81 del codice penale).

1.2.- Nell'ordinanza dell'11 aprile 2016 (r.o. n. 102 del 2016), il giudice *a quo* espone che l'imputato A. T. è stato condannato in primo grado per il reato di ingiuria pluriaggravata (ai sensi degli artt. 47, numeri 2 e 4, e 226 cod. pen. mil. pace) per aver rivolto una frase offensiva nei confronti di una caporal maggiore, mentre si trovavano entrambi all'interno della mensa unificata di una caserma di Milano. Riferisce il giudice *a quo* che essi condividevano lo stesso tavolo insieme ad altri militari; che durante la consumazione del pasto l'imputato aveva intrattenuto altri due militari presenti raccontando loro come aveva trascorso la serata precedente; e che, nel corso di tale racconto, egli aveva rivolto la frase offensiva nei confronti della caporal maggiore, fino a quel momento non coinvolta nella conversazione.

1.3.- Infine, la Corte militare d'appello, nell'ordinanza 26 aprile 2016 (r.o. n. 117 del 2016), riferisce di essere chiamata a decidere il ricorso in appello presentato da R. P., imputato di ingiuria aggravata (ai sensi degli artt. 226 e 47, numero 2, cod. pen. mil. pace) e minaccia aggravata (ai sensi degli artt. 229 e 47, numero 2, cod. pen. mil. pace).

In merito al primo capo d'imputazione, il rimettente ricorda che R. P., tenente colonnello, aveva rivolto una frase offensiva nei confronti di un maggiore in occasione di un acceso scambio di battute, mentre il primo si trovava nel cortile condominiale e la persona offesa era alla finestra del suo appartamento, e che la discussione tra i due sarebbe scaturita da questioni attinenti a rapporti di vicinato e di condivisione condominiale, sia pure relativa ad alloggi militari.

2.- In tutte le ordinanze, la Corte militare d'appello ricorda, anzitutto, che il d.lgs. n. 7 del 2016 ha abrogato, tra gli altri, il reato di ingiuria previsto dall'art. 594 cod. pen. (art. 1); ha previsto che il medesimo fatto, se commesso dolosamente, costituisce un illecito civile, obbligando l'autore, oltre alle restituzioni e al risarcimento del danno, al pagamento di una sanzione pecuniaria civile (art. 4); e ha stabilito che tali disposizioni si applicano anche per i fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo (art. 12).

Nelle ordinanze è premesso che tale decreto legislativo non ha ricompreso tra le norme da «depenalizzare» anche il reato militare di ingiuria previsto e punito dall'art. 226 cod. pen. mil. pace, e che l'effetto abrogativo non potrebbe essere desunto in via interpretativa, atteso il carattere tassativo dei reati elencati nel decreto, il fatto che spetta al legislatore scegliere quali reati «depenalizzare» e, infine, la necessità di assicurare certezza giuridica in tale materia.

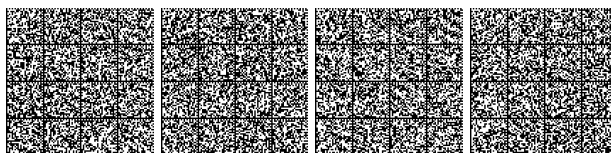
Con riferimento a tutti e tre i casi sottoposti al suo giudizio, il giudice *a quo* sottolinea poi che si tratta di vicende riconducibili a contesti esclusivamente personali e privati, del tutto esulanti dalla sfera del servizio e della disciplina militare (come, in particolare, è dimostrato - in tutti i procedimenti - dall'esclusione della configurabilità del reato di cui all'art. 196 cod. pen. mil. pace, che prevede il reato di ingiuria ad un inferiore).

In tutti e tre i casi sarebbe, dunque, applicabile l'art. 226 cod. pen. mil. pace, che - in seguito alla ricordata «depenalizzazione» - prevede ora il reato «esclusivamente militare» di ingiuria (secondo la definizione contenuta all'art. 37, secondo comma, cod. pen. mil. pace, in base al quale «[è] reato esclusivamente militare quello costituito da un fatto che, nei suoi elementi materiali costitutivi, non è, in tutto o in parte, preveduto come reato dalla legge penale comune»).

Ritiene il rimettente che la «depenalizzazione» del reato di ingiuria di cui all'art. 594 cod. pen. avrebbe determinato un'irragionevole dilatazione della nozione di reato militare, in quanto vi rientrerebbero anche fatti potenzialmente estranei alla tutela degli interessi militari (difettando, per il reato di ingiuria, una norma analoga all'art. 199 cod. pen. mil. pace, che esclude la configurabilità di alcuni reati, se commessi per cause estranee al servizio e alla disciplina militare). L'intervento legislativo avrebbe, inoltre, determinato un'irragionevole diversità di trattamento tra militari imputati di ingiuria e soggetti non appartenenti alle Forze armate, in quanto ai primi si applicherebbe ancora la sanzione penale, mentre ai secondi quella civile.

A tale conclusione non osterebbe - secondo il rimettente - la sentenza n. 186 del 2001, nella quale la Corte costituzionale avrebbe sottolineato come la lamentata diversità di trattamento troverebbe giustificazione nella peculiare posizione del cittadino inserito nell'ordinamento militare, poiché in quella occasione - sempre nella lettura della Corte militare d'appello - tale affermazione avrebbe riguardato una diversa ipotesi, ossia l'impossibilità di subordinare ad un interesse privato il perseguimento di reati in cui è insita un'offesa alla disciplina e al servizio (ciò, in particolare, si desumerebbe dalle precisazioni contenute nella successiva sentenza della Corte costituzionale n. 273 del 2009).

In ogni caso, sottolineano le ordinanze di rimessione, mentre la questione di legittimità costituzionale decisa con la sentenza n. 186 del 2001 aveva ad oggetto due differenti modalità di promovimento dell'azione penale, quella ora all'esame della Corte costituzionale pone a raffronto due fattispecie, punite l'una con la sanzione penale e l'altra con quella civile.



È, inoltre, ancora menzionata la sentenza n. 273 del 2009, nella quale la Corte costituzionale avrebbe affermato che la diffamazione militare (punita all'art. 227 cod. pen. mil. pace) e quella comune (di cui all'art. 595 cod. pen.) si distinguono esclusivamente per la qualità del soggetto attivo e della persona offesa, che, per l'integrazione della prima fattispecie, devono essere entrambi militari. Ad analoghe conclusioni dovrebbe giungersi - secondo il giudice *a quo* - per il reato di ingiuria.

Ad avviso del rimettente un diverso esito risulterebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale, che avrebbe escluso che le esigenze della struttura militare possano essere considerate superiori agli altri beni costituzionalmente e ordinariamente tutelati (sono citate le sentenze n. 445 del 2002, n. 332 del 2000, n. 449 del 1999, n. 78 del 1989 e n. 278 del 1987).

Da ultimo, la Corte militare d'appello sottolinea come la formulazione dell'art. 226 cod. pen. mil. pace non consenta di individuare una connotazione di «militarità» della condotta che non sia la mera qualità di militari dei soggetti coinvolti: nessun altro elemento, cioè, consentirebbe al giudice militare di distinguere, nell'ambito della generale previsione contenuta nell'art. 226 cod. pen. mil. pace, un'ingiuria attinente a interessi riconducibili al servizio o alla disciplina militare, o in generale ad interessi militari, rispetto ad un'ingiuria che tale connotazione non abbia. D'altro canto, sarebbe la previsione stessa dell'art. 199 cod. pen. mil. pace, in tema di non attinenza al servizio e alla disciplina militare, ad implicare l'impossibilità di connotare il reato previsto dall'art. 226 cod. pen. mil. pace come reato esclusivamente militare.

Pur dovendosi riconoscere, aggiunge il rimettente, che almeno per una parte delle condotte sussumibili nella previsione di cui all'art. 226 cod. pen. mil. pace sia ravvisabile «una, anche lata, correlazione con gli interessi, l'attività e l'ordinato andamento delle Forze Armate», che può giustificare la scelta del legislatore di mantenere una tutela di carattere penale, il vizio di legittimità costituzionale lamentato sarebbe, invece, palese per le ipotesi in cui nessun profilo di differenziazione con la norma penale comune sia riscontrabile e, dunque, «limitatamente alle fattispecie non connotate da alcun interesse militare».

3.- Con atti di identico tenore, rispettivamente depositati il 31 maggio 2016, il 14 giugno 2016 e il 5 luglio 2016, è intervenuto in tutti e tre i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Eccepisce preliminarmente la difesa statale, in relazione a tutti i giudizi, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, per difetto di motivazione sulla rilevanza dovuta alla carente descrizione della fattispecie concreta, essendo solo genericamente richiamate, nel corpo del provvedimento, alcune delle modalità del fatto contestato.

Quanto al merito delle censure, l'Avvocatura generale dello Stato osserva, anzitutto, che la selezione dei reati da «depenalizzare» costituisce una scelta riservata alla discrezionalità del legislatore, sottratta al sindacato della Corte costituzionale, salvo il limite della ragionevolezza.

Nei casi sottoposti al giudizio della Corte costituzionale, non vi sarebbe comunque - ad avviso della difesa statale - alcuna lesione dei parametri costituzionali evocati.

Dopo aver ricostruito il contenuto degli artt. 196, 199 e 226 cod. pen. mil. pace e il rapporto tra tali disposizioni, l'Avvocatura generale dello Stato si sofferma, in particolare, sul significato del reato previsto dall'art. 196 cod. pen. mil. pace (minaccia o ingiuria a un inferiore). Essa afferma che, senza dubbio, è tale previsione a rispondere all'esigenza di tutelare l'irrinunciabile bene della disciplina militare, strettamente connaturata al rispetto del rapporto gerarchico intercorrente tra il soggetto appartenente ad un grado superiore e quello appartenente ad un grado inferiore (il quale implica l'osservanza, da parte del primo, dei doveri di comportamento inerenti alla sua funzione). Ma segnala come sia, tuttavia, possibile, «in sintonia con gli orientamenti della Consulta», enucleare «un concetto di disciplina militare più ampio, inclusivo certamente dell'aspetto gerarchico, ma sussistente anche in assenza di esso». Sarebbe proprio la disposizione censurata, l'art. 226 cod. pen. mil. pace, a completare, dunque, la tutela della disciplina militare, intesa quale coesa e ordinata convivenza nell'ambito del consorzio militare. La stessa Corte costituzionale avrebbe, del resto, individuato quali interessi connaturati al concetto di disciplina quelli di efficienza e coesione delle Forze armate (è citata la sentenza n. 298 del 1995).

Non sarebbe pertanto irragionevole la scelta del legislatore di mantenere una più intensa risposta punitiva per un identico fatto materiale che risulti commesso - sebbene per ragioni estranee al servizio - in un contesto, quello militare, ove l'ordinata convivenza è posta a fondamento dell'efficienza stessa delle Forze armate.

Osserva, quindi, l'Avvocatura generale dello Stato che - diversamente da quanto sostenuto nelle ordinanze di rimessione - non vi sarebbe alcuna «regressione della garanzia dei diritti fondamentali di cui sono titolari i singoli cittadini militari di fronte alle esigenze della struttura militare», in quanto l'ordinamento militare non si presenta «come un aliud o contrario», bensì come un regime basato su deroghe puntuali rispetto al modello dell'amministrazione civile. La diversità di trattamento tra militari e altri cittadini non fonderebbe le proprie ragioni sulla tutela di beni superiori, ma di beni diversi.

Il differente regime sanzionatorio lamentato dal rimettente nelle ordinanze di rimessione troverebbe, dunque, la propria ragione d'essere nel fatto che l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016 e l'art. 226 cod. pen. mil. pace apprestano la loro tutela ad interessi solo apparentemente uguali.

4.- Nel giudizio relativo all'ordinanza di rimessione n. 91 del 2016, si è costituito innanzi alla Corte costituzionale, con atto depositato il 30 maggio 2016, F. P., parte del giudizio *a quo*, chiedendo che siano accolte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte militare d'appello e che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 1 del d.lgs. n. 7 del 2016, nella parte in cui non prevede l'abrogazione dell'art. 226 cod. pen. mil. pace.



*Considerato in diritto*

1.- Con tre ordinanze di analogo tenore la Corte militare d'appello di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 52 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 226 del codice penale militare di pace, nella parte in cui sottopone a sanzione penale condotte del tutto estranee al servizio o alla disciplina militare o, comunque, non afferenti a interessi delle Forze armate dello Stato.

È osservato nelle ordinanze di rimessione che tali condotte, se poste in essere da soggetti non appartenenti alle Forze armate, non sono più previste dalla legge come reato, per effetto del disposto di cui all'art. 1, lettera c), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67).

Tale decreto ha, infatti, abrogato il reato di ingiuria previsto dall'art. 594 del codice penale e ha previsto che il medesimo fatto, se commesso dolosamente, costituisce un illecito civile e che il responsabile è condannato, oltre alle restituzioni e al risarcimento del danno, al pagamento di una sanzione pecuniaria civile.

Ad avviso del rimettente, l'abrogazione dell'art. 594 cod. pen. avrebbe determinato un'irragionevole dilatazione del reato militare di cui all'art. 226 cod. pen. mil. pace, in quanto tale disposizione consente di punire penalmente anche fatti che - pur commessi da militari nei confronti di altri militari - si rivelano estranei alla tutela degli interessi riconducibili al servizio o alla disciplina militari. Ciò produrrebbe un'ingiustificata diversità di trattamento tra militari imputati di ingiuria e soggetti non appartenenti alle Forze armate, in quanto ai primi si applicherebbe ancora la sanzione penale, mentre ai secondi quella civile.

Oltre al contrasto con l'art. 3 Cost., è lamentata la lesione dell'art. 52 Cost., in quanto, punendo con la sanzione militare anche condotte tenute in un contesto personale e privato, le esigenze della struttura militare finirebbero per porsi in una posizione di superiorità rispetto ad altri beni costituzionalmente ed ordinariamente tutelati.

2.- I giudizi hanno ad oggetto la stessa norma, censurata con riferimento agli stessi parametri, sotto gli stessi profili e con le stesse argomentazioni. Ponendo, pertanto, identiche questioni, vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

3.- In tutti i giudizi l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, assumendo che le ordinanze di rimessione non avrebbero adeguatamente illustrato le fattispecie sottoposte a giudizio. Ciò determinerebbe un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate, preclusivo dell'esame del merito.

Tale eccezione deve essere respinta.

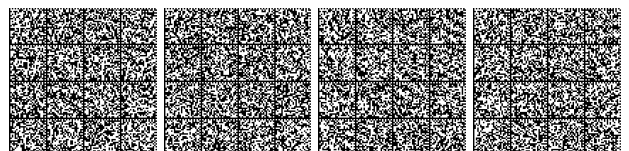
Va, in primo luogo, considerato che i giudici di primo grado hanno già qualificato in sentenza i fatti come astrattamente riconducibili al reato militare di ingiuria previsto dall'art. 226 cod. pen. mil. pace e che i rimettenti - in qualità di giudici d'appello - espressamente affermano di condividere tale qualificazione.

Quanto alla circostanza che le affermazioni asseritamente ingiuriose risultino non collegate al servizio e alla disciplina militare, per il momento e il luogo in cui sono pronunciate, essa emerge (per i giudizi di cui alle ordinanze r.o. nn. 102 e 117 del 2016) da una (pur essenziale) descrizione dei fatti di causa, ricavabile da entrambi i provvedimenti ricordati.

Vero che parca di informazioni sulla fattispecie di cui è giudizio risulta l'ordinanza r.o. n. 91 del 2016. Ma dalla motivazione di quest'ultima si evince che la vicenda all'esame del giudice d'appello attiene a più episodi di ingiuria militare, contestati nella forma del reato continuato, e che i giudici di prime cure hanno ritenuto di inquadrarla nella fattispecie di cui all'art. 226 cod. pen. mil. pace, giacché, pur essendo l'imputato e la persona offesa militari rivestiti di grado diverso, la palese assenza di motivi attinenti al servizio e alla disciplina impediva di ipotizzare la distinta fattispecie di "ingiuria ad inferiore" ex art. 196 cod. pen. mil. pace. La circostanza che la stessa Corte d'appello affermi di condividere tale valutazione chiarisce come, anche nel giudizio di quest'ultima, le frasi offensive non presentino alcun collegamento con il servizio e la disciplina militare, così confermandosi l'applicabilità dell'art. 226 cod. pen. mil. pace e la rilevanza delle questioni sollevate.

4.- Reato «contro la persona» (così il Capo III del Titolo IV del codice penale militare di pace, nel quale è collocato), l'art. 226 punisce con la reclusione militare (fino a quattro mesi, ovvero fino a sei mesi se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato) il militare che offende l'onore o il decoro di altro militare presente, sempre che il fatto non costituisca un più grave reato, in particolare (per quel che rileva nelle fattispecie dei giudizi a quibus) il reato di ingiuria a un inferiore (art. 196 cod. pen. mil. pace).

Per comune consenso, consolidato attraverso la costante giurisprudenza di legittimità, l'area di applicazione dell'art. 226 cod. pen. mil. pace riguarda, anzitutto, i casi nei quali l'ingiuria, scambiata tra militari di grado diverso, avvenga per cause e in circostanze estranee al servizio e alla disciplina militare, come definite dall'art. 199 cod. pen. mil. pace. Il limite negativo di applicazione delle fattispecie dei più gravi reati di insubordinazione con ingiuria (art. 189 cod. pen. mil. pace) e di ingiuria a un inferiore (art. 196 cod. pen. mil. pace) si ricava appunto dall'art. 199 cod. pen. mil. pace (nel testo novellato dall'art. 9 della legge 26 novembre 1985, n. 689, recante «Modifiche al codice penale militare di pace», quale risulta anche a seguito del parziale intervento ablativo di questa Corte, operato con sentenza n. 22 del 1991), il quale stabilisce (per la parte qui rilevante) che le norme relative (tra gli altri) ai reati di insubordinazione con ingiuria e di ingiuria ad un inferiore non si applicano quando alcuno dei fatti da esse previsti è commesso per cause





estranee al servizio e alla disciplina militare, fuori dalla presenza di militari riuniti per servizio e da militare che non si trovi in servizio o a bordo di una nave militare e di un aeromobile militare.

In sostanza, i fatti di ingiuria commessi tra militari di grado diverso non integrano i reati di cui agli artt. 189 e 196 cod. pen. mil. pace allorché risultino collegati in modo del tutto estrinseco all'area degli interessi connessi al servizio e alla disciplina militare, ponendosi con questi in un rapporto di mera occasionalità. E, appunto, tali fatti, non essendo qualificabili come offensivi dello specifico interesse della disciplina militare, sono invece riconducibili al meno grave reato di ingiuria di cui all'art. 226 cod. pen. mil. pace, che è (innanzitutto) reato contro la persona.

L'art. 226 cod. pen. mil. pace copre anche, ovviamente, i fatti d'ingiuria commessi tra militari di pari grado, quando in nessun modo ricollegabili all'area degli interessi connessi al servizio e alla disciplina militare, ma - si osservi - è altresì applicabile a quelli, sempre commessi tra militari di pari grado, che del bene della disciplina militare risultino invece offensivi, perché collegati a cause non estranee al servizio e alla disciplina come indicate all'art. 199 cod. pen. mil. pace. Il che induce a sottolineare che il reato di cui all'art. 226 cod. pen. mil. pace, reato innanzitutto contro la persona, non è estraneo all'area degli interessi ricollegabili al bene della disciplina militare.

5.- Ciò premesso, le questioni non sono fondate, con riferimento ad entrambi i parametri costituzionali evocati.

5.1.- Le ordinanze di rimessione, come si è detto, non chiedono la caducazione dell'intero art. 226 cod. pen. mil. pace. Sul presupposto, appena chiarito, che la disposizione censurata punisce l'ingiuria tra militari di grado diverso se non c'è attinenza tra fatti ingiuriosi e disciplina e servizio militare, esse domandano, invece, una pronuncia che ne dichiari l'illegittimità costituzionale nella parte in cui sottopone a sanzione penale condotte del tutto estranee al servizio e alla disciplina militare, o comunque non afferenti ad interessi delle Forze armate. E non ci si può esimere dal rilevare, incidentalmente, che la manipolazione così suggerita risulterebbe di non poco momento, giacché obbligherebbe questa Corte a circoscrivere l'area di applicazione dell'art. 226 cod. pen. mil. pace attraverso formule uguali o analoghe a quella contenuta nell'art. 199 cod. pen. mil. pace, così scegliendo, tra quelle in astratto ipotizzabili, una delle molte soluzioni - nella disponibilità del legislatore - per selezionare interessi non più meritevoli di tutela penale.

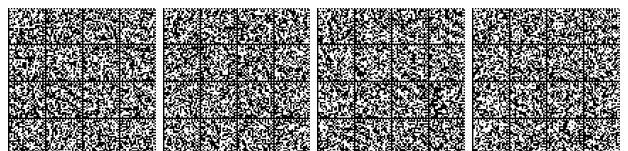
In ogni caso, sottolineano i rimettenti che le condotte ingiuriose tuttora penalmente rilevanti per i militari, se poste in essere da soggetti non appartenenti alle Forze armate, non sono più previste dalla legge come reato, per effetto dell'abrogazione dell'art. 594 cod. pen. (art. 1, lettera c, del d.lgs. n. 7 del 2016) e della sua sostituzione, con efficacia anche retroattiva (art. 12 del citato d.lgs.), con il nuovo istituto della sanzione pecuniaria civile, esplicitamente applicabile anche a colui che offende l'onore o il decoro di una persona presente (art. 4 del medesimo d.lgs.).

La lesione all'art. 3 Cost., secondo le ordinanze di rimessione, consisterebbe perciò nell'irragionevole disparità di trattamento derivante dalla mancata estensione all'art. 226 cod. pen. mil. pace (nella parte appena precisata) della medesima sorte cui il legislatore ha scelto di sottoporre il "parallelo" reato di ingiuria di cui all'art. 594 cod. pen.

Quella all'art. 52 Cost. (considerando la giurisprudenza di questa Corte richiamata, si intuisce trattarsi del terzo comma di tale articolo, pur non esplicitamente citato né nelle motivazioni né nei dispositivi delle ordinanze) sarebbe dovuta alla prevalenza delle esigenze dell'ordinamento militare (che dovrebbe essere informato allo spirito democratico della Repubblica) insita in una previsione che stabilisce l'irrogazione della pena della reclusione militare anche a fronte di condotte tenute in contesti che con l'area degli interessi militari paiono privi di connessioni.

5.2.- Invero, e innanzitutto, la mancata ricomprensione dell'art. 226 cod. pen. mil. pace nell'ambito della abrogazione di reati che ha coinvolto l'art. 594 cod. pen. ad opera del d.lgs. n. 7 del 2016 rientra sicuramente tra le scelte che il legislatore può compiere discrezionalmente, incontrando il limite della manifesta irragionevolezza.

Questa Corte ha stabilito che spetta al Parlamento una funzione centrale tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, quanto nella selezione delle materie da depenalizzare (*ex multis*, sentenze n. 127 del 2017, n. 5 del 2014, n. 364 del 2004; ordinanza n. 212 del 2004). Un tale principio risulta, a maggior ragione, applicabile anche al caso ora in esame, nel quale, in realtà, la scelta di politica criminale compiuta non ha determinato la trasformazione di illeciti penali in illeciti amministrativi, ma - per la prima volta, e con innovazione ben più radicale - ha trasferito determinate condotte dal campo del diritto penale, e delle relative sanzioni, a quello del diritto civile, attraverso la previsione di illeciti, i quali, se commessi con dolo, obbligano l'autore, oltre che alle restituzioni e al risarcimento del danno, anche al pagamento di una sanzione pecuniaria civile, i cui proventi sono destinati al bilancio dello Stato secondo quanto previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 7 del 2016.





5.3.- È vero, come osservano i rimettenti, che a seguito della trasformazione dell'ingiuria "comune" da illecito penale a illecito civile, l'ingiuria "militare" ex art. 226 cod. pen. mil. pace è divenuto reato esclusivamente militare, ai sensi dell'art. 37 cod. pen. mil. pace. Non può essere, tuttavia, considerata irragionevole la scelta legislativa di mantenere nell'area del penalmente rilevante l'ingiuria tra militari, quand'anche i fatti ingiuriosi si rivelino privi di un nesso con la disciplina e il servizio militare, come definito dall'art. 199 cod. pen. mil. pace. Ciò sia perché, in termini generali, ogni eventuale disparità di trattamento tra militari e civili va ovviamente valutata alla luce della peculiare posizione del cittadino che entra (attualmente per propria scelta) nell'ordinamento militare, caratterizzato da specifiche regole ed esigenze (ordinanze n. 186 del 2001 e n. 562 del 2000), sia soprattutto perché, con riferimento particolare alla censura sollevata dai rimettenti, non risulta affatto irragionevole imporre al militare una più rigorosa osservanza di regole di comportamento, anche relative al comune senso civico, quali quella di non recare offesa all'onore o al decoro di altri soggetti inseriti nel medesimo ordinamento, continuando così ad assistere con sanzioni penali le eventuali infrazioni a tali regole.

È vero che le fattispecie di reato di cui all'art. 226 cod. pen. mil. pace e all'abrogato art. 594 cod. pen. si distinguono solo per la qualità del soggetto attivo e della persona offesa (oltre che per tipologia ed entità della sanzione), tuttavia - a differenza di altre fattispecie oggetto di scrutinio da parte di questa Corte (sentenze n. 286 del 2008, n. 272 del 1997, n. 448 del 1991, n. 4 del 1974) - è proprio la qualifica militare di entrambi i soggetti (colui che offende e colui che subisce l'offesa) a rilevare per l'individuazione dei beni giuridici protetti dall'art. 226 cod. pen. mil. pace. Continuare a punire penalmente l'ingiuria tra militari, pur per fatti ingiuriosi non riconducibili al servizio e alla disciplina militari, come definiti nell'art. 199 cod. pen. mil. pace, risponde infatti, oltre che all'esigenza di tutela delle persone in quanto tali, anche all'obiettivo di tutelare il rapporto di disciplina inteso come insieme di regole di comportamento, la cui osservanza è strumentale alla coesione delle Forze armate e, dunque, ad esigenze di funzionalità delle stesse.

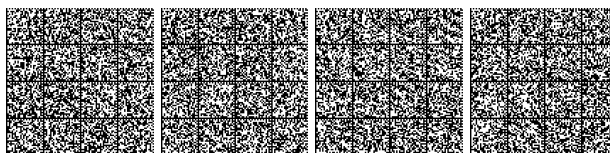
Peraltro, come mostrano anche le fattispecie per cui è giudizio nei processi a quibus, la civile convivenza tra militari, soprattutto (ma non solo) nei luoghi militari, costituisce un presupposto essenziale per la ricordata coesione delle Forze armate. Considerazioni di fatto, ma non del tutto indifferenti ai fini dell'esito di questo giudizio di legittimità costituzionale, costringono inoltre a rilevare sia il permanere di episodi di "nonnismo", pur dopo l'eliminazione della leva obbligatoria, sia l'insorgenza di ingiurie di natura sessista, a seguito dell'accesso delle donne al servizio militare.

Proprio da questo punto di vista, è importante osservare come i reati per i quali è stabilita la pena della reclusione militare non superiore nel massimo a sei mesi - fra i quali l'ingiuria di cui all'art. 226 cod. pen. mil. pace - sono puniti non a querela, bensì su richiesta del comandante di corpo, sulla base di quanto disposto dall'art. 260 dello stesso codice.

La *ratio* di tale disposizione, ha più volte osservato questa Corte, risiede nella opportunità di attribuire al comandante di corpo una facoltà di scelta tra l'adozione di provvedimenti di natura disciplinare e il ricorso all'ordinaria azione penale, sul presupposto che vi siano casi in cui, per la scarsa gravità del reato, l'esercizio incondizionato dell'azione penale può causare al decoro dell'istituzione militare un pregiudizio proporzionalmente maggiore di quello prodotto dal reato stesso (sentenze n. 449 del 1991, n. 114 del 1982, n. 189 del 1976, n. 42 del 1975; ordinanze n. 186 del 2001, n. 562 e n. 410 del 2000, n. 396 del 1996).

Si deve, ora, aggiungere che l'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, determinando l'assorbimento delle vicende ingiuriose nella sfera civilistica e "privata" dei contendenti, avrebbe tra i suoi non trascurabili effetti anche quello di impedire al comandante di corpo di chiedere il procedimento penale, a tutela di una vittima (dell'ingiuria) inserita in un contesto caratterizzato da rapporti di natura gerarchica. Un accoglimento, si osservi, che potrebbe persino provocare l'effetto di privare il suddetto comandante dell'opportunità di avere contezza dei fatti accaduti, presupposto per avviare almeno la (in quell'ipotesi residua) azione disciplinare.

5.4.- Quanto alla censura relativa all'asserita violazione dell'art. 52 Cost. (e in particolare del suo terzo comma, come s'è detto), è sufficiente osservare che il mantenimento dell'ingiuria tra militari nell'area del penalmente rilevante, pur quando commessa per cause estranee al servizio o alla disciplina militare, trova ragionevole fondamento nelle, appena ricordate, basilari esigenze di coesione dei corpi militari. Sotto questo profilo, tale soluzione non trasmoda in un contrasto con lo spirito democratico cui va uniformato l'ordinamento delle Forze armate (sentenza n. 45 del 1992 e ordinanza n. 322 del 2013).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,  
dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 226 del codice penale militare di pace,  
sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 52 della Costituzione, dalla Corte militare d'appello di Roma, con le ordinanze  
indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 settembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170215

N. 216

*Ordinanza 27 settembre - 12 ottobre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Disposizioni tributarie in materia di rifiuti.**

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 agosto 2016, n. 15 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2016/2018), artt. 5, comma 1, e 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 6 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 agosto 2016, n. 15 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2016/2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 1° ottobre 2016, ricevuto il 5 ottobre 2016, depositato in cancelleria l'11 ottobre 2016 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2016.



Udito nella camera di consiglio del 27 settembre 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notificazione il 1° ottobre 2016, ricevuto il 5 ottobre 2016, depositato in cancelleria l'11 ottobre 2016 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 5, comma 1, e 6 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 2 agosto 2016, n. 15 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2016/2018), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione;

che l'art. 5, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 15 del 2016 è impugnato nella parte in cui, sostituendo l'art. 24, comma 4, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), ha previsto che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2017, l'intero gettito derivante dall'applicazione del tributo speciale di cui all'articolo 23 è destinato in modo vincolato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, nonché a realizzare la bonifica dei suoli inquinati»;

che l'art. 6 della medesima legge regionale è impugnato nella parte in cui, sostituendo l'art. 3, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 22 dicembre 2015, n. 22 (Approvazione dell'aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti per il quinquennio 2016/2020. Rideterminazione dell'entità del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi), ha previsto che «[i]l tributo speciale di cui all'articolo 23 della L.R. n. 31/2007, istituito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), applicato a carico dei subATO, è rideterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2017, in euro 18 per ogni tonnellata di rifiuto smaltito»;

che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non si è costituita in giudizio;

che, dopo la proposizione del ricorso, le norme impuginate sono state modificate dalla legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 21 dicembre 2016, n. 24, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2017/2019). Modificazioni di leggi regionali»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, ritenuto che lo *ius superveniens* soddisfa le ragioni poste a base dell'impugnazione, ha dichiarato di rinunciare al ricorso con atto spedito per la notificazione il 24 marzo 2017, ricevuto il 29 marzo 2017 e depositato il 3 aprile 2017, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 17 marzo 2017.

Considerato che con riguardo alle questioni proposte vi è stata rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 100 del 2017, n. 137 e n. 27 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 settembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

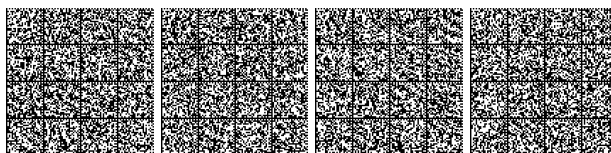
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 217

*Ordinanza 27 settembre - 12 ottobre 2017*

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

**Correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 284 del 22 novembre-21 dicembre 2016.**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 284 del 22 novembre-21 dicembre 2016.

Udito nella camera di consiglio del 27 settembre 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Considerato che nel dispositivo della sentenza n. 284 del 2016, al n. 1), per mero errore materiale è fatto riferimento alla «Conferenza unificata», anziché alla «Conferenza Stato Regioni»;

ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dispone che nella sentenza n. 284 del 2016, nel n. 1) del dispositivo, le parole «Conferenza unificata» siano sostituite dalle parole «Conferenza Stato Regioni».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 settembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170217





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 65

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 settembre 2017*  
(della Regione Puglia)

**Ambiente - Disposizioni concernenti la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati - Competenze in materia di VAS e di AIA - Competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA - Modifiche agli Allegati alla Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Valutazione degli impatti ambientali e provvedimento di VIA - Esclusione dall'applicazione della disciplina della VIA di specifici progetti - Prosecuzione di progetti realizzati non in conformità con la disciplina della VIA.**

– 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), intero testo e, in subordine, artt. 3, in particolare, comma 1, lett. g); 4; 5; 14; 18, comma 3; e 22.

Ricorso ex art. 127 Cost. e art. 32 l. n. 87 del 1953 nell'interesse della Regione Puglia, C.F. 80017210727, in persona del Presidente in carica, Dott. Michele Emiliano con sede in 70121 — Bari, Lungomare N. Sauro, 33, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1391 del 30.08.2017 (All. A), rappresentato e difeso, per mandato in calce al seguente atto, dal Prof. Avv. Stelio Mangiameli del Foro di Roma (C.F.: MNGSTL54D16C351N, P.E.C.: steliomangiameli@ordineavvocatiroma.org, Fax: 06-5810197), in virtù di procura in calce al presente atto, ed elettivamente domiciliata in Roma, Via A. Poerío n. 56, presso lo Studio professionale del medesimo Avvocato

Contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in carica, nella propria nota sede in 00187— Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n. 370 - la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in carica, presso l'Avvocatura generale dello Stato. in 00186 — Roma, Via dei Portoghesi n. 12,

Per la declaratoria 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 I e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114”, pubblicato sulla *G.U.* Serie Generale n. 156 del 6 luglio 2017, costituzionalmente illegittimo

1) nella sua interezza, per violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 76 Cost., come integrato dalle seguenti norme interposte: artt. 1 e 14 della legge n. 114 del 2015; art. 31, comma 1, della legge 234 del 2012; art. 2 della Direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014;

2) nella sua interezza, per violazione del principio di leale collaborazione;

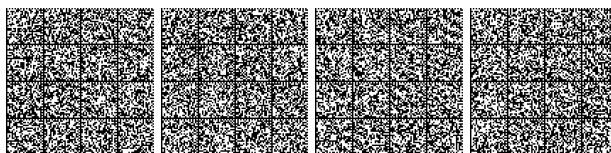
3) in riferimento agli artt. 3, 4, 5 e 22 per agli allegati ivi disciplinati, che rispettivamente modificano gli artt. 6 e 7, introducono l'art. 7-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 e modificano gli allegati richiamati, per violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 76 Cost., come intearato dall'art. 14 della legge n. 114 del 2015;

4) in riferimento all'art. 14, nella parte in cui, nel riformulare l'art. 25 del D.Lgs. n. 152 del 2006, non contempla più il parere della Regione interessata nell'ambito delle valutazioni ambientali di competenza statale, per violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 76 Cost., come integrato dall'art. 14 della legge n. 114 del 2015, nonché del principio di leale collaborazione;

5) in riferimento all'art. 3, comma 1, lett. g), per violazione degli artt. 3, 9, 76 e 97 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, e all'art. 18, comma 3, per violazione degli artt. 3, 9, 76 e 97 Cost., nonché dell'art. 24 Cost.

A) Sull'illegittimità costituzionale del Decreto legislativo n. 104 del 2017 nella sua interezza.

A.I. Esercizio della delega oltre il termine. Illegittimità del Decreto legislativo n. 104 del 2017, per violazione dell'art. 76 Costituzione. — L'articolo I della legge n. 144 del 2015 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2014) dispone che “1. Il Governo è delegato ad adottare secondo le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32 della legge



24 dicembre 2012, n. 234, i decreti legislativi per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati A e B alla presente legge.” e “2. I termini per l'esercizio delle deleghe di cui al comma I sono individuati ai sensi dell'articolo 31, comma I, della legge 24 dicembre 2012, n. 234.”

L'articolo 31, comma I, della legge n. 234 del 2012 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) dispone che “1. In relazione alle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea per il recepimento delle direttive, il Governo adotta i decreti legislativi entro il termine di quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive; per le direttive il cui termine così determinato sia già scaduto alla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea, ovvero scada nei tre mesi successivi, il Governo adotta i decreti legislativi di recepimento entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge; per le direttive che non prevedono un termine di recepimento, il Governo adotta i relativi decreti legislativi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea.”

L'articolo 2 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, prevede che “1. Fatto salvo l'articolo 3 (relativo alle procedure anteriori e in corso), gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 16 maggio 2017”.

Perciò, il termine della data di esercizio della delega legislativa, per la resezione della direttiva, avrebbe dovuto essere il 16 gennaio 2017.

Il decreto legislativo n. 104, invece, è stato emanato, dal Presidente della Repubblica, il 16 giugno 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 156, del 6 luglio 2017.

Risulta evidente che il termine della delega non è stato rispettato dal Governo e, conseguentemente, ne deriva l'illegittimità dell'intero Decreto legislativo n. 104 del 2017, per violazione dell'art. 76 della Costituzione, che prevede tra i vincoli della delegazione legislativa il “tempo limitato”.

Né in contrario avviso può addursi l'eventuale data di deliberazione del Consiglio dei Ministri, giacché anche questa è intervenuta fuori termine, essendo l'atto stato deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 9 giugno 2017, come si rileva agevolmente dal preambolo del medesimo Decreto (penultimo alinea),

Né cambierebbe alcunché laddove si volesse (graziosamente) fare riferimento alla data della preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, invero totalmente irrilevante ai fini del tempestivo esercizio della delega, se si considera che essa è stata adottata nella riunione del 10 marzo 2017 (v. quintultimo alinea del preambolo del Decreto impugnato), cui ha fatto seguito l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni del 4 maggio 2017.

In ogni caso, per tuziorismo, si specifica che la data dell'atto delegato, che ne identifica l'esistenza stessa, è quella dell'emanazione del Presidente della Repubblica, a norma dell'art. 87 della Costituzione (“Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti”), giacché a partire dall'atto di emanazione il Decreto è immesso nell'ordinamento giuridico della Repubblica e svolge la sua efficacia.

La data di emanazione, pertanto, è quella che rileva ai fini del rispetto del termine della delegazione, previsto dalla legge di delega, dacché deriva l'illegittimità costituzionale del D. Lgs. n. 104 del 2017 nella sua interezza per vizio in procedendo.

A.II. Il quadro delle competenze cui ricondurre l'ambito materiale *de quo*. Illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 104 del 2017 per violazione del principio di leale collaborazione. — La direttiva europea colloca la normativa VIA nell'ambito della garanzia di un livello elevato di protezione dell'ambiente e della salute umana, facoltizzando gli Stati membri di stabilire misure di protezione più rigorose conformemente al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) [1].

Essa, inoltre, persegue l'intento di “migliorare i principi della valutazione dell'impatto ambientale dei progetti e di adeguare la direttiva 85/337/CEE al contesto politico, giuridico e tecnico, che ha subito una notevole evoluzione” [2] e apporta modifiche alla direttiva 2011/92/UE, “per rafforzare la qualità della procedura di valutazione d'impatto ambientale, allineare tale procedura ai principi della regolamentazione intelligente (*smart regulation*) e rafforzare la coerenza e le sinergie con altre normative e politiche dell'Unione, come anche con le strategie e le politiche definite dagli Stati membri in settori di competenza nazionale” [3]. Richiede che, nelle modifiche apportate, le procedure previste dovrebbero essere semplificate e armonizzate, al fine di “garantire il miglioramento della protezione ambientale, una maggiore efficienza delle risorse e il sostegno alla crescita sostenibile nell'Unione” [6].

La direttiva, richiamando il documento delle NU sullo sviluppo sostenibile del 2012, considera [9] “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”, nonché la necessità che “i progetti pubblici e privati dovrebbero (...) prendere in consi-



derazione il territorio e limitare il loro impatto, per quanto riguarda in particolare la sottrazione di territorio e di suolo, facendo riferimento inoltre alla componente organica, all'erosione, alla compattazione e all'impermeabilizzazione"; e ritiene "altresì rilevanti a tal riguardo" "opportuni piani di utilizzo del suolo e politiche a livello nazionale, regionale e locale".

Questa disciplina dovrebbe servire alla tutela della biodiversità, degli habitat protetti e a "garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente marino", in connessione con la "Direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi", anche in relazione al rischio delle calamità naturali e alla vulnerabilità a gravi incidenti e/o a calamità naturale di determinati progetti per i quali occorre prevedere particolari misure precauzionali.

Quanto, poi, alla tutela e alla promozione del "patrimonio culturale, comprendente i siti storici urbani e il paesaggio, che sono parte integrante della diversità culturale che l'Unione", "è importante tener conto, nelle valutazioni d'impatto ambientale, dell'impatto visivo dei progetti, ossia del cambiamento di aspetto o di visuale del paesaggio edificato o naturale e delle zone urbane" [16]. Per ragioni di sicurezza, dall'applicazione della direttiva, sono escluse le opere militari; mentre le opere di protezione civile lo sono, per evitare effetti negativi sull'ambiente; dovrebbe sussistere una procedura di *screening*, per "garantire che una valutazione dell'impatto ambientale sia richiesta solo per i progetti suscettibili di avere effetti significativi sull'ambiente".

Questo, in breve, il quadro delle competenze toccate e richiamate dalla direttiva, la quale non pone nel contesto della disciplina alcuna esigenza di modifica del riparto interno, ma prevede sempre che le prescrizioni indicate sono rivolte all'autorità competente, facendo così un rinvio all'ordinamento costituzionale interno degli Stati membri, come nel considerando n. 30 dove si riprendono le finalità della direttiva e si prevede che, "per migliorare la qualità di una valutazione dell'impatto ambientale, semplificare le procedure e razionalizzare il processo decisionale, l'autorità competente dovrebbe esprimere un parere, ove richiesto dal committente, sulla portata e il livello di dettaglio delle informazioni ambientali da fornire nell'ambito di rapporto di valutazione dell'impatto ambientale (definizione dell'ambito di applicazione)".

Le materie cui pone rilievo la direttiva sono, certamente l'ambiente, comprensivo di quello marino, delle biodiversità e degli *habitat* protetti, ma anche la tutela della salute, la pianificazione territoriale e, più in generale, l'uso del territorio, la tutela e la promozione del patrimonio culturale, la difesa e la protezione civile.

Queste materie, in base alla Costituzione, sono distribuite tra lo Stato e le Regioni: al primo compete certamente "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" e la "difesa" (art. 117, comma 2, lettere s e d, Cost.), alle Regioni la tutela della salute, il governo del territorio, la promozione del patrimonio culturale e la protezione civile (art. 117, comma 3, Cost.); altre materie, come l'agricoltura, la pesca e le attività produttive, riconducibili all'art. 117, comma 4, Cost., potrebbero essere implicitamente riguardate dalla disciplina VIA.

Insomma, quando non è possibile distinguere adeguatamente i vari campi materiali interessati dalle procedure VIA relative a progetti pubblici e privati, che possono essere, perciò, di ambito statale o regionale, così definibili anche facendo uso del "criterio di prevalenza", nel settore considerato dalla direttiva si determina un intreccio di campi materiali dello Stato e delle Regioni, il quale — secondo la giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte costituzionale — se abilita lo Stato ad assumere la competenza legislativa, obbliga lo stesso Stato a inverare procedure collaborative nell'esercizio della medesima.

Ora, questo intreccio di oggetti delle materie della legislazione, per massima parte regionali e rientranti nell'art. 117, comma 3 e 4, Cost., che hanno una rilevanza ai fini della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", e che da sempre caratterizza questa parte dell'ordinamento giuridico nazionale ed europeo, non poteva non generare un sistema di competenze ripartite tra Stato e Regioni, con riferimento ai piani e ai programmi da valutare e autorizzare, che la legge statale, *rectius*: il Codice delle Norme in materia ambientale, ha definito puntualmente, per il tramite degli allegati.

Il D. Lgs. n. 104 del 2017 ha inciso sul riparto delle competenze così definito: in primo luogo, ha modificato l'art. 7, incorporando le previsioni della VIA dal corpo dell'articolo e disciplinando poi separatamente la Valutazione di impatto ambientale nell'art. 7-bis. Inoltre, ha predisposto nell'art. 6, commi 6, 7 e 9, la risistemazione dei progetti negli allegati. Infine, all'art. 22, è intervenuto concretamente nella determinazione puntuale dei progetti negli allegati, spostando la valutazione e l'autorizzazione di varie tipologie di progetti, secondo criteri anche di tipo quantitativo, dalla competenza regionale a quella statale.

Prima di entrare nel merito delle singole modifiche apportate, del loro peso e dell'afferenza ai poteri regionali di valutazione e autorizzazione dei progetti, è bene considerare che il decreto legislativo n. 104 del 2017, proprio per la riscrittura del riparto delle competenze in tema di VIA e di autorizzazione dei progetti, si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione.



I parametri di costituzionalità indicati vanno rapportati alla legge n. 114 del 2015, che costituisce la legge di delega su cui si fonda il decreto legislativo impugnato.

Questa Ecc.ma Corte costituzionale, con la sentenza n. 251 del 2016, ha esteso il campo della leale collaborazione anche al sistema delle fonti normative e, in particolare, ai decreti legislativi, per il caso in cui la delega legislativa affidi al governo una delegazione legislativa per “oggetti definiti” appartenenti alla competenza dello Stato e delle Regioni senza che sia possibile distinguere i margini della competenza dell’uno o delle altre.

Secondo questo insegnamento, qualora “palesse il concorso di competenze, inderogabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell’ampio disegno di riforma” “non è costituzionalmente illegittimo l’intervento del legislatore statale, se necessario a garantire l’esigenza di unitarietà sottesa alla riforma. Tuttavia, esso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. Poiché le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-Regioni.”

E in conclusione, le esigenze di carattere unitario, che possono spingere il legislatore statale a derogare al riparto delle competenze costituzionale, incidendo profondamente sulle competenze regionali, anche in quelle conformate già dalla precedente legislazione, richiedono l’estensione del vincolo concertativo “con l’avvio di procedure collaborative nella fase di attuazione della delega”.

Dal preambolo risulta che il D. Lgs. n. 104 è stato deliberato dopo avere “acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, che si è espressa nella seduta del 4 maggio 2017”.

Appare evidente, perciò, che la nuova disciplina di recepimento della direttiva europea, incidendo profondamente sul riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, spostando la valutazione e l’autorizzazione di piani e programmi dalla competenza delle Regioni a quella dello Stato, non sarebbe stato sufficiente, per la legittimità del decreto legislativo, l’acquisizione del parere della Conferenza permanente, bensì avrebbe dovuto avere luogo l’estensione del vincolo concertativo “con l’avvio di procedure collaborative nella fase di attuazione della delega” al fine di conseguire l’intesa.

Valuti l’Ecc.ma Corte costituzionale se sollevare davanti a sé stessa la questione di legittimità costituzionale della legge di delega, che non ha previsto appositamente l’intesa, per la deliberazione del decreto legislativo, oppure se censurare direttamente vizio in capo al decreto legislativo per la procedura concretamente seguita.

Questa seconda sembrerebbe invero agevolmente percorribile, se si considera che l’approdo giurisprudenziale, cui si è giunti con la sentenza n. 251 del 2016, avrebbe una diretta derivazione costituzionale, non legata alla legge di delega, bensì al sistema costituzionale incentrato sulla flessibilità del riparto delle competenze, grazie all’applicazione del principio di leale collaborazione.

Infatti, se è vero che la subordinazione dell’esercizio della delega legislativa che tocca anche le competenze regionali richiede l’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, richiede una procedura collaborativa incentrata sull’intesa, l’esperimento di questa non è più nelle mani del legislatore delegante (come prima della sentenza n. 251 del 2016). Perciò, a prescindere da qualunque impugnazione della legge n. 114 del 2015, il decreto legislativo oggi censurato è stato adottato in violazione del sistema costituzionale di riparto delle competenze, come recentemente interpretato da codesta Ecc.ma Corte.

Qui non resta che aggiungere una considerazione di merito, e cioè che il parere della Conferenza è stato negativo e le Regioni “tuttavia sottolineavano che tale giudizio avrebbe potuto essere superato qualora fossero stati accolti gli emendamenti inderogabili illustrati nel loro documento”.

In particolare, le Regioni formulavano nove condizioni irrinunciabili nel parere reso in sede di Conferenza sul merito del decreto, che sono state totalmente disattese dal legislatore delegato.

B) Sull’illegittimità costituzionale delle singole disposizioni del Decreto legislativo n. 104 del 2017.

B.1. Il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia di VIA – Violazione dell’art. 76 Cost. – Eccesso di delega con riferimento all’oggetto e ai principi e criteri direttivi della legge n. 144 del 2015. — Il Codice delle norme ambientali, D.Lgs. n. 152 del 2006, ss.mm.ii., prevedeva originariamente all’art. 7 l’ambito di applicazione della VAS e una distribuzione delle competenze in materia di VIA all’art. 25 (1. La valutazione di impatto ambientale compete: a) per i progetti di opere ed interventi sottoposti ad autorizzazione statale e per quelli aventi impatto ambientale interregionale o internazionale, al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, secondo le disposizioni di cui al presente capo I ed al capo II; b) negli altri casi, all’autorità individuata dalla regione o dalla provincia autonoma con propria legge, tenuto conto delle attribuzioni della competenza al rilascio dell’autorizzazione alla realizzazione delle varie opere ed interventi e secondo le procedure dalla stessa stabilite sulla base dei criteri direttivi di cui al capo III del presente titolo, ferme restando le disposizioni comuni di cui al presente capo I.)





Successivamente, con la novella del D. Lgs. n. 4 del 2008, nell'art. 7 del Codice venivano definite le competenze in materia di VAS e VIA e si prevedeva, per la VAS, che "1. Sono sottoposti a VAS in sede statale i piani e programmi di cui all'articolo 6, commi da I a 4, la cui approvazione compete ad organi dello Stato" e, subito dopo, che "2. Sono sottoposti a VAS secondo le disposizioni delle leggi regionali, i piani e programmi di cui all'articolo 6, commi da I a 4, la cui approvazione compete alle regioni e province autonome o agli enti locali".

Per la VIA il riparto di competenze è legato alla tecnica degli allegati che definiscono i progetti di competenza statale (Allegato 11) e quelli di competenza regionale (Allegati III e IV). Infatti, i commi 3 e 4 dell'art. 7, disponevano: "3. Sono sottoposti a VIA in sede statale i progetti di cui all'allegato II al presente decreto" e "4. Sono sottoposti a VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali, i progetti di cui agli allegati III e IV al presente decreto".

Con il D. Lgs. n. 128 del 2010 viene introdotta nel Codice l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e nell'art. 7 si prevedono le rispettive competenze statali e regionali secondo il medesimo criterio degli allegati: "4-bis. Sono sottoposti ad AIA in sede statale i progetti relativi alle attività di cui all'allegato XII al presente decreto e loro modifiche sostanziali" e "4-ter. Sono sottoposti ad AIA secondo le disposizioni delle leggi regionali e provinciali i progetti di cui all'allegato VIII che non risultano ricompresi anche nell'allegato XII al presente decreto e loro modifiche sostanziali".

Il sistema delle competenze, perciò, individuava lo stesso "oggetto" per la VAS che viene ripartito tra Stato e Regioni in ragione della competenza VIA, che connessa ai progetti che Stato e Regioni possono rispettivamente approvare e autorizzare secondo gli allegati di riferimento e medesime modalità sono indicate anche la competenza AIA.

È bene precisare che l'oggetto cui si riferisce l'art. 6, comma 2, del Codice altro non è che un coacervo di materie, in quanto fa riferimento a "piani e programmi" «a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del presente decreto;» e «b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli *habitat* naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni».

Orbene, come sopra ricordato, il D. Lgs. n. 104 del 2017 ha ampiamente inciso su questo assetto del riparto delle competenze amministrative fra Stato e Regioni in materia di valutazioni ambientali, attribuendo alla competenza dello Stato una serie di procedimenti di spettanza regionale.

Ci si riferisce anzitutto a quelle ipotesi che l'art. 22 del d.lgs. n. 104 del 2017 ha aggiunto all'allegato 11 della Parte II del Codice dell'ambiente [v. art. 22, comma 1, lett. a), e), i) ed l)], ma anche quelle abrogazioni — recate dalla stessa norma — che, nell'elidere parole che circoscrivevano l'ambito di applicazione, hanno esteso la portata della fattispecie [v. art. 22, comma 1, lett. b)].

Inoltre, anche laddove la medesima norma (art. 22, comma 1, d.lgs. n. 104 del 2017) ha operato sostituzioni nello stesso allegato, si è determinata un'estensione della competenza statale, come nel caso della lett. d), che, nel sostituire il punto 7-*quater*, ha contemplato anche l'attività di ricerca e coltivazione di risorse geotermiche in mare.

Infine, è possibile richiamare l'allegato 11-*bis*, che, nel delineare *ex novo* — come recita il titolo — i "Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza statale", estende per ciò solo la competenza statale (v., in particolare, ad esempio, Allegato 11-*bis*, comma 1, lettere a) e d)) sulla precedente competenza regionale.

Per non parlare poi dei casi in cui il Decreto ricorre alla tecnica della "sostituzione" delle ipotesi; e, di conseguenza, il riscontro per una estensione della competenza diventa poco agevole (è questo ad esempio il caso della lett. f del comma primo dell'art. 22, relativo allo "stoccaggio", per il quale le soglie sono tutte dimezzate [con ampliamento della competenza], tranne l'ultima, che rimane immutata).

Deve però osservarsi come né la legge di delega, né la direttiva europea hanno richiesto una revisione delle competenze interne o fornito una base adeguata per la modifica del riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Tale "espropriazione" di competenza sembra pertanto essere avvenuta *sine titulo*, se si considera che nessuna norma interposta (né la direttiva, né la legge delega) lo richiedeva.

La direttiva europea, che avrebbe dovuto essere recepita, perseguiva — come già rilevato — l'intento di "migliorare i principi della valutazione dell'impatto ambientale dei progetti e di adeguare la direttiva 85/337/CEE al contesto politico, giuridico e tecnico, che ha subito una notevole evoluzione" [2] e apportava modifiche alla direttiva 2011/92/UE, "per rafforzare la qualità della procedura di valutazione d'impatto ambientale, allineare tale procedura ai principi della regolamentazione intelligente (*smart regulation*) e rafforzare la coerenza e le sinergie con altre normative e poli-



tiche dell'Unione, come anche con le strategie e le politiche definite dagli Stati membri in settori di competenza nazionale" [3]; infine, richiedeva che, nelle modifiche apportate, le procedure previste avrebbero dovuto essere semplificate e armonizzate, al fine di "garantire il miglioramento della protezione ambientale, una maggiore efficienza delle risorse e il sostegno alla crescita sostenibile nell'Unione" [6].

La direttiva, in nessuna disposizione o dichiarazione del preambolo, richiede che una determinata funzione sia attribuita allo Stato o alle Regioni, ma si esprime sempre in termini di "autorità competente".

La legge di delega n. 144 del 2015, all'art. 14, afferma che "nell'esercizio della delega per l'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, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 1, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

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".

Come si nota, nessun criterio o principio direttivo abilita il governo alla modifica delle competenze delle Regioni, soprattutto nel senso di una maggiore centralizzazione in capo allo Stato delle valutazioni e delle autorizzazioni dei piani e dei progetti con rilevanza ambientale.

Questo profilo, infatti, è particolarmente rilevante se si tiene conto che l'art. 14 della legge di delega rinvia ai principi e criteri direttivi dell'art. 1, comma 1 ("Il Governo è delegato ad adottare secondo le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234"), il quale richiama l'art. 32 della legge n. 234 del 2012, che concerne i "Principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea" e tra questi, proprio in tema di competenze, vige il principio che "g) 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 (sic!) 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".

Anche secondo il comune buon senso, pare che non si possano confondere le esigenze di semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure con la centralizzazione delle competenze; a meno di non volere affermare che solo centralizzando sia possibile semplificare armonizzare e razionalizzare. Di qui, perciò, la necessità di censurare il vizio di eccesso di delega, in relazione all'art. 76 della Costituzione, che ridonda sulle singole disposizioni che modificano la competenza per limitare i poteri di valutazione e autorizzazione delle Regioni (artt. 3, 4, 5 e 22 del D.Lgs. n. 104 del 2017, che rispettivamente modificano gli artt. 6 e 7, introducono l'art. 7-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 e modificano gli allegati richiamati), attraverso lo spostamento di piani e progetti nella competenza dello Stato.

B.II. Sulla partecipazione regionale nei procedimenti di valutazione ambientale di competenza statale - Violazione dell'art. 76 Cost. e del principio di leale collaborazione — L'art. 14 del D.Lgs. n. 104 del 2017, nel riformulare l'art. 25 del D.Lgs. n. 152 del 2006, non contempla più il parere della Regione interessata nell'ambito delle valutazioni ambientali di competenza statale.

Ciò rileva sotto un duplice profilo.

Per un verso, similmente a quanto osservato nel precedente motivo di ricorso, nessuna norma di delega legislativa prevedeva, fra i propri principi e criteri direttivi, la modifica del coinvolgimento regionale nelle procedure amministrative, né tanto meno un depotenziamento della partecipazione medesima.

Come già rilevato, altro è semplificare un settore normativo, altro è svilire la partecipazione dei livelli di governo interessati.



La disposizione nella formulazione pregressa muoveva dalla considerazione che le attività sul territorio sottoposte a VIA, anche se di competenza dello Stato, riguardavano comunque anche le Regioni, per via del sottostante rilievo che dette attività hanno per le competenze regionali e per la rappresentanza generale degli interessi regionali da parte dell'ente esponenziale della relativa comunità. Per giunta, appare del tutto irragionevole ravvedere in un mero parere (per sua natura non vincolante) un ostacolo alla semplificazione normativa. Piuttosto, occorrerebbe prendere seriamente in considerazione che le Amministrazioni interessate potrebbero fornire utili elementi da sottoporre all'esame del Ministero dell'Ambiente.

Nulla autorizzava pertanto il legislatore delegato a irrompere nell'assetto del riparto delle competenze in materia di VIA e ciò rileva indirettamente anche rispetto alla precedente censura concernente lo spostamento di competenze.

Se infatti la centralizzazione delle competenze in materia di valutazioni ambientali avrebbe potuto trovare una qualche forma di compensazione nel coinvolgimento regionale — almeno nella forma, già vigente, del parere regionale — allo stato attuale le Regioni vengono deprivate di ogni forma di partecipazione in modo del tutto irragionevole e senza neppure una base legislativa di riferimento.

Per giunta, proprio in ragione del rilevato intreccio delle competenze in materia, la rimozione (persino) di questa blanda forma di partecipazione sembra porsi in netto contrasto con il principio di leale collaborazione, che, a prescindere da qualunque disposizione di delegazione legislativa, presiede al riparto delle competenze legislative e amministrative e deve, perciò, trovare espressione anche nelle valutazioni ambientali, dove vengono in rilievo numerose competenze regionali (v. *supra*).

Si chiede pertanto che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 del D.Lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui, nel riformulare l'art. 25 del D.Lgs. n. 152 del 2006, non contempla più il parere della Regione interessata nell'ambito delle valutazioni ambientali di competenza statale.

B.III Sull'illegittima esclusione di progetti dalle procedure di valutazione ambientale — Violazione degli artt. 3, 9, 24, 76 e 97 Cost., nonché del principio di leale collaborazione — L'art. 1 della Direttiva 2014/52/UE, cui il decreto legislativo impugnato vorrebbe dare attuazione, modifica il par. 4, comma 1, dell'art. 2 della Direttiva 2011/92/UE, stabilendo che “gli Stati membri, in casi eccezionali, possono esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalle disposizioni della presente direttiva, qualora l'applicazione di tali disposizioni incida negativamente sulla finalità del progetto, a condizione che siano rispettati gli obiettivi della presente direttiva”.

Ora, basterebbe limitarsi a considerare che la Direttiva faceva riferimento a una mera facoltà e non a un obbligo e che il legislatore delegato aveva imposto il principio direttivo del “rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale” per comprendere come la previsione normativa interna che riproduce quella europea non dovesse trovare assolutamente cittadinanza nell'ordinamento interno.

Infatti, se nulla obbligava il legislatore a prevedere questa facoltà, *a fortiori* nulla autorizzava il legislatore delegato nello stesso senso.

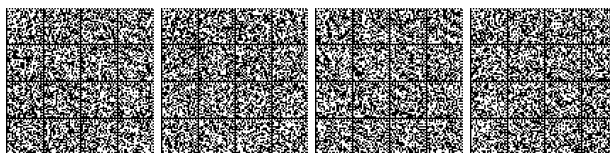
Ciononostante, l'art. 3, comma 1, lett. g) del d.lgs. n. 104 del 2010 prevede una duplice possibilità di esonero dalla valutazione ambientale.

Per un verso, “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”.

Per altro verso, “fatto salvo quanto previsto dall'articolo 32, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può, in casi eccezionali, previo parere del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalle disposizioni di cui al titolo III della parte seconda del presente decreto, qualora l'applicazione di tali disposizioni incida negativamente sulla finalità del progetto, a condizione che siano rispettati gli obiettivi della normativa nazionale ed europea in materia di valutazione di impatto ambientale (...)”.

Se tali previsioni normative si pongono in contrasto con l'art. 76 Cost. per le ragioni già illustrate, non si può comunque omettere di considerare come esse, in combinato disposto con l'art. 18, comma 3, del medesimo D.Lgs. n. 104 del 2017 si pongano altresì in contrasto con gli artt. 3, 9 e 97 della Carta.

Infatti, nulla assicura che vi possa essere un serio sindacato giurisdizionale sulla decisione ministeriale, dal momento che non sono previsti particolari oneri motivazionali per agire in deroga alla legge e ciò rileva in termini di irragionevolezza della normativa stessa.



Neppure vi sono elementi in grado di compensare la paradossale recessività del bene-ambiente tutelato dall'art. 9 Cost. e la palese deroga al principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, la quale invece agirebbe proprio in spregio a quest'ultimo a proprio libito.

Si badi peraltro che tale esenzione non contempla limiti o valutazioni successive in grado di "sanare" la deroga iniziale.

Inoltre, con specifico riferimento all'esenzione motivata da esigenze di protezione civile, occorre tenere conto che la decisione sottesa verrebbe in ogni caso adottata in violazione del principio di leale collaborazione. Infatti, la ponderazione di interessi che dovrebbe condurre alla rinuncia del perseguimento della tutela ambientale in vista del raggiungimento di obiettivi di protezione civile dovrebbe giocoforza contemplare meccanismi cooperativi, dal momento che tale materia appartiene alla competenza concorrente fra Stato e Regioni.

Perciò, quand'anche il giudizio di prevalenza previsto dalla norma sia conforme al quadro costituzionale, l'esercizio della competenza concorrente, che prevale su quella esclusiva in materia ambientale, necessita della previa intesa regionale.

Per giunta, ciò che più lascia perplessi in riferimento alla violazione degli stessi parametri è il disposto di cui all'art. 18, comma 3, del medesimo D.Lgs. n. 104 del 2017, in base al quale "nel caso di progetti a cui si applicano le disposizioni del presente decreto realizzati senza la previa sottoposizione al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA ovvero al procedimento unico di cui all'articolo 27 o di cui all'articolo 27-bis, in violazione delle disposizioni di cui al presente Titolo III, ovvero in caso di annullamento in sede giurisdizionale o in autotutela dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA o dei provvedimenti di VIA relativi a un progetto già realizzato o in corso di realizzazione, l'autorità competente assegna un termine all'interessato entro il quale avviare un nuovo procedimento e può consentire la prosecuzione dei lavori o delle attività a condizione che tale prosecuzione avvenga in termini di sicurezza con riguardo agli eventuali rischi sanitari, ambientali o per il patrimonio culturale".

La disposizione, oltre a non essere conforme ad alcun criterio direttivo — che, come già rilevato, casomai richiedeva un rafforzamento delle valutazioni ambientali — si pone in palese contrasto anche con gli altri parametri costituzionali richiamati, nonché con l'art. 24 Cost.

Infatti, in spregio a ogni criterio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di perseguimento della tutela ambientale (art. 9 Cost.), di legalità (art. 97 Cost.) e concreta ed effettiva difesa dei propri diritti e interessi legittimi in giudizio (art. 24 Cost.), il decreto consente che, nonostante l'acclarata violazione in termini di valutazioni ambientali (per erroneo esonero o altra illegittimità), possano continuare a essere assentite le attività di riferimento, per giunta entro un termine non specificato in via legislativa, con conseguente ulteriore violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.

Ne deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. g) del d. lgs. n. 104 del 2017, per violazione degli artt. 3, 9, 76 e 97 Cost., e dell'art. 18, comma 3, del medesimo D.Lgs. n. 104 del 2017, per violazione degli stessi parametri costituzionali, nonché dell'art. 24 Cost.

*P.Q.M.*

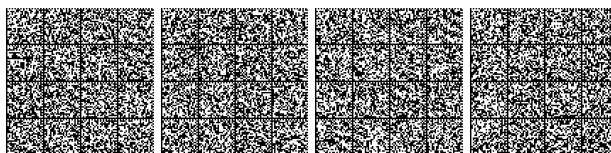
*La Regione Puglia, in persona del Presidente in carica, come sopra rappresentata e difesa, chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 219 del 2016 nella sua interezza o, in via subordinata, delle disposizioni richiamate in narrativa nei termini e per le ragioni ivi dedotte.*

Si allega:

A) Deliberazione della Giunta della Regione Puglia n. 1391 del 30.08.2017.

Roma, 1° settembre 2017

*Prof. Avv.: MANGIAMELI*





## N. 66

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 settembre 2017  
(della Regione Abruzzo)

**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 ex art. 127 della Costituzione per la Regione Abruzzo (codice fiscale n. 80003170661), in persona del suo Presidente *pro tempore* dott. Luciano D'Alfonso, rappresentato e difeso congiuntamente e disgiuntamente dagli avv.ti Stefania Valeri (VLRFSFN67A54L103Y) e Alessia Frattale (FRTLSS70E59A345F - alessia.frattale@pecordineavvocati-laquila.it) dell'Avvocatura regionale, entrambe abilitate al patrocinio dinanzi alle Magistrature superiori, ai sensi della legge regionale n. 9 del 14 febbraio 2000 ed in esecuzione della D.G.R. n. 457 del 1° settembre 2017, in virtù di procura speciale a margine del presente atto, elettivamente domiciliato a Roma presso e nello studio dell'Avv. Francesca Lalli, via Lucio Sestio n. 12, Sc. C (francescalalli@ordineavvocatiroma.org).

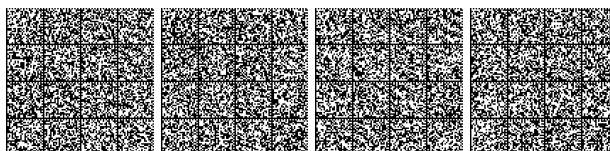
Contro Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato per la declaratoria della illegittimità costituzionale del decreto legislativo n. 104 del 16 giugno 2017 recante «Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio 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», articoli 3 comma 1, lettera g), 5, 16 comma 2, 21, 22 commi da 1 a 4, 26 comma 1, lettera a), e 27.

Le disposizioni impugnate.

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 articoli 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, quali: 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 che: «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». 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».

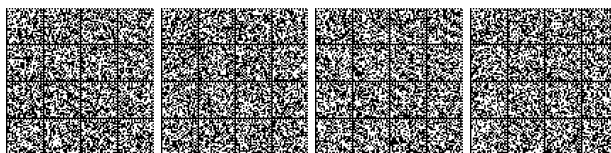
Per come brevemente esposto, è di tutta evidenza come le disposizioni impugnate non siano coerenti al prescritto criterio costituzionale di una maggiore e unitaria tutela dell'ambiente, essendo dirette, piuttosto, a dettagliare procedimenti VIA, includendovi la disciplina di ambiti diversi, rispetto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

Tutto ciò premesso, con il presente ricorso, la regione Abruzzo, 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, come evidenziato da codesta Ecc.ma Corte «il 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 il preambolo e, in particolare, gli articoli 1, 12, 13 e 17) e dal codice dell'ambiente (si vedano, in particolare, gli articoli 177, 179, 182-*bis*, 191 e 208, comma 1)» (sentenza 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 resa palese dalle premesse della direttiva 2014/52/CE, che al considerando n. 41, espressamente prevede 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 costituzionale n. 407/2002). E ancora, la potestà legislativa in materia di ambiente dello Stato «investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (Corte costituzionale, 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).»

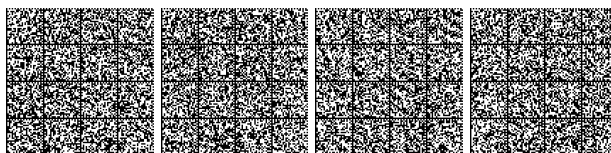
La violazione dei parametri costituzionali, sotto enucleati, che sono in parte al di fuori di quelli strettamente connessi con il riparto di competenze fra Stato e regioni è, pertanto, denunciata dalla Regione Abruzzo, in quanto sono compromesse le attribuzioni regionali, ridondando sul riparto di competenze. 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 (articoli 117, comma 3, 118 e principio di leale collaborazione).

Tanto premesso, si sottopone allo scrutinio di codesta. Ecc.ma Corte il testo di legge in commento, per i seguenti

#### MOTIVI

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera g) del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, per violazione degli articoli 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 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».

In precedenza, la valutazione di esclusione era limitata ai soli casi di progetti destinati alla difesa nazionale; ora, invece, 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, della Costituzione: 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 della Costituzione, 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 della Costituzione, 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.

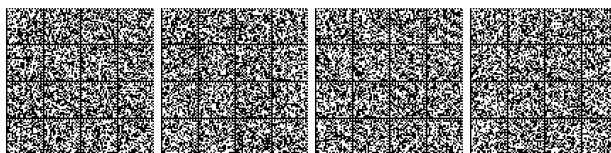
2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, per violazione degli articoli 117, comma 3, 3 e 76 della Costituzione.*

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 evidenzia 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 è, 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 della Costituzione, 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, possano 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 (sentenza n. 75/2017). In tal senso dispone, inoltre, l'art. 3-*quinqies* 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 articoli 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, è 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 completezza 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 pretorio informatico delle amministrazioni comunali territorialmente interessate. Tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui agli articoli 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 l'autorità competente può chiedere al proponente eventuali integrazioni assestando allo stesso un 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, un 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, l'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 il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'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 articoli 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 articoli 29-octies, 29-decies e 29-quattuordecies. 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.»

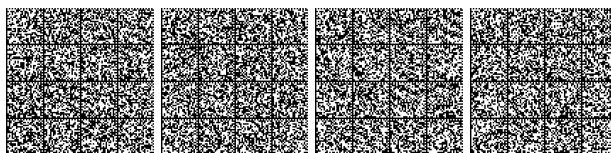
Dunque, viene dettagliatamente regolato il provvedimento autorizzatorio unico regionale, quale modalità esclusiva e obbligatoria di procedimento.

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 onere 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 e 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 della Costituzione. L'art. 14 della legge 9 luglio 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 coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al 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 è 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.

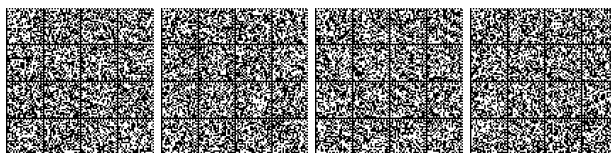
Si tratta dell'introduzione di uno strumento procedimentale obiettivamente innovativo e complesso: si veda, ad esempio, l'introduzione dell'obbligo di comunicazione telematica con gli enti competenti.

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, il riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni in materie non di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, 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, a fortiori, nell'esercizio del potere di avocazione da parte dello Stato di funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, sulla base dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, nelle materie di competenza regionale residuale» (sent. n. 80/2012). Si consideri che, in tal modo, l'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 n. 152/2006 (come inserito dall'art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 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 attinenti 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)» (sentenza 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 della Costituzione.

La norma non lascia alcuno spazio nè 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 della Costituzione. 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 della Costituzione 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 articoli 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 n. 152/2006, come sostituito dall'art. 21 del decreto legislativo n. 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 è ancor più messa in luce di quanto previsto dal comma 2 (non modificato) dello stesso art. 33 del decreto legislativo n. 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. Né 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 articoli 118, 5 e 120 della Costituzione 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 articoli 117, commi 3 e 4, e 118 della Costituzione.





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 articoli 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 n. 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 m<sup>3</sup> 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 m<sup>3</sup>; a 10) lo stoccaggio superficiale di gas naturali con una capacità complessiva superiore a 40.000 m<sup>3</sup>; a11) lo stoccaggio sotterraneo artificiale di gas combustibili in serbatoi con una capacità complessiva superiore a 80.000 m<sup>3</sup>; a12) di prodotti di gas di petrolio liquefatto e di gas naturale liquefatto con capacità complessiva superiore a 20.000 m<sup>3</sup>;

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 CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub> 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: precedentemente 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 CO<sub>2</sub> ai fini dello stoccaggio geologico superiori a 20 km; impianti per la cattura di flussi di CO<sub>2</sub> 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 m<sup>3</sup> 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 II); 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, della Costituzione. 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 Costituzione, 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 (articoli 5 e 120 della Costituzione), per mancata previa intesa in merito tra lo Stato e le regioni interessate.

Né 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 spetti 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 articoli 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 legge n. 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 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 articoli 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 articoli 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 articoli 117, comma 3, 118, 3, 5 e 120 della Costituzione;*

*l'art. 5 per violazione degli articoli 117, comma 3, 3 e 76 della Costituzione;*

*l'art. 16 comma 2, per contrasto con gli articoli 117, comma 3, 118, 3, 5 e 120 della Costituzione;*

*l'art. 21, per contrasto con gli articoli 117, commi 3 e 4, 118, 5 e 120 della Costituzione;*

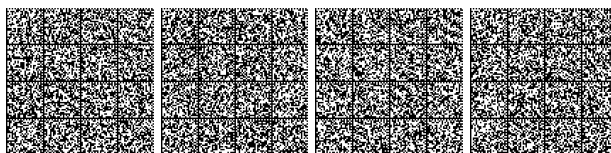
*l'art. 22 commi da 1 a 4, 26 comma 1 lettera a), per contrasto con gli articoli 117, comma 3, 118, 76, 5 e 120 della Costituzione;*

*l'art. 27 per contrasto con gli articoli 117, comma 3, 118 e 76 della Costituzione.*

*Con riserva di deposito, unitamente al presente ricorso notificato, della delibera di giunta regionale recante conferimento di incarico.*

L'Aquila, 4 settembre 2017

Avv. VALERI - Avv. FRATTALE



## N. 1

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 2 ottobre 2017*  
(del Tribunale di Cosenza - Sez. II civile)

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile promosso dal direttore generale pro tempore dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza e dalla medesima azienda sanitaria, nei confronti di un senatore per il risarcimento del danno conseguente al lamentato carattere diffamatorio di alcune affermazioni contenute in editoriali pubblicati su un quotidiano e in un comunicato stampa - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.**

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015.

## TRIBUNALE DI COSENZA

## SEZIONE II CIVILE

Il giudice, premesso che:

con atto di citazione datato 3 settembre 2009 Petramala Franco e l'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza hanno convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Cosenza, tra gli altri, il senatore Antonio Gentile, per sentirlo condannare, in solido con gli altri convenuti, al risarcimento dei danni, quantificati in € 400.000,00 in favore del Petramala, in € 600.000,00 in favore dell'Azienda, conseguenti a diffamazione a mezzo stampa;

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, il dott. Petramala ha lamentato il carattere diffamatorio di alcune pubblicazioni contenenti esternazioni del senatore Gentile riguardanti la nomina dell'attore a direttore generale dell'ASP di Cosenza e la gestione dell'azienda medesima: editoriale a firma del senatore Gentile pubblicato il 30 luglio 2009 da «Il Quotidiano della Calabria»; comunicato a firma dello stesso senatore pubblicato dall'ANSA in data 3 agosto 2009 e poi, in parte, da «Il Quotidiano della Calabria» in data 4 agosto 2009; editoriale a firma del senatore Gentile pubblicato su «Il Quotidiano della Calabria» del 28 agosto 2009;

relativamente al primo di detti articoli — editoriale del 30 luglio 2009 — intitolato «Le gravi colpe della politica sul sistema sanitario calabrese», le doglianze dell'attore riguardano le seguenti affermazioni «... Ci sono due direttori, due manager, a Cosenza e Catanzaro, che amministrano senza avere i requisiti. Uno, addirittura è stato neanche candidato alle elezioni regionali, in spregio alla normativa vigente ... Sono aumentati gli accreditamenti e si è assistito a stabilizzazioni vergognose, di gente senza titolo e senza arte che percepisce stipendi da dirigente dopo essersi autoassunta. Scandali sui quali la magistratura farà i suoi inevitabili rilievi... E perché mai un direttore generale senza alcun requisito continua a governare nell'illegalità se non per il senso di impunità che lo pervade?».

«Queste domande, articolate nella forma più semplice, sono l'accusa di omissione che io rivolgo politicamente al Presidente Loiero. Un'omissione di interventi per ripristinare la legalità laddove è stata ferita, per annullare le assunzioni illegittime e per sanare le discriminazioni subite per fatti politici, per verificare le centinaia di migliaia di euro che in alcune Asp sono volate via per autodetermine di direttori senza scrupolo, per andare a vedere come sono stati spesi i soldi della prevenzione oncologica, per evitare gli intrecci familiari che saranno scoperti. Questo avrebbe dovuto e potuto fare il signor presidente. Non lo ha fatto, almeno sinora. Ha lasciato al loro posto gli uomini senza titolo e non ha cambiato una sola carta di quelle sospette. Potremmo mai lasciare a lui e ai suoi sodali il compito di risanare le falle della nostra sanità?»;

relativamente al comunicato ANSA del 3 agosto 2009, poi in parte riportato in un articolo de «Il Quotidiano della Calabria» del 4 agosto 2009, dal titolo «Gentile: Petramala sia rimosso», l'attore ha lamentato la natura lesiva delle seguenti affermazioni: «... La eco data dal più importante giornale italiano e da altri quotidiani nazionali alla gestione clientelare dell'Asp, alle autoassunzioni, agli accreditamenti facili, alle spese folli e alla veridicità di quanto più volte affermato dal centrodestra fa il paio con l'assenza di requisiti del direttore generale. Noi chiediamo che si interrompa subito questa gestione disastrosa e che si annullino, successivamente, tutti gli atti illegittimi che hanno prodotto benefici per persone senza titoli e senza diritti e che hanno dilatato ulteriormente la spesa sanitaria... Per questo chiediamo a Loiero un sussulto d'orgoglio in attesa che si compia il percorso istituzionale di verifica e di controllo a livello nazionale che vede, ogni giorno di più e anche grazie agli apporti forniti dall'Asp di Cosenza, aggravare la posizione della sanità calabrese»;





la portata diffamatoria dell'editoriale a firma del senatore Gentile pubblicato da «Il Quotidiano della Calabria» in data 28 agosto 2009 è ricondotta alle seguenti affermazioni: «... Ieri Raitre Calabria ha illustrato la vergogna emblematica di Cetraro, dove pochi giorni fa una bambina è morta improvvisamente. Un ospedale senza quadro elettrico, non a norma, con i rilievi formulati dall'Arpacal ignorati sistematicamente. È una situazione simile a quella di Trebisacce, di Cariati e di altri piccoli centri. Disattenzioni ed incurie che l'Asp di Cosenza, da 20 mesi, ha fatto finta di non vedere, limitandosi a chiudere i reparti quando avrebbe dovuto e potuto intervenire strutturalmente. Leggere che Aziende del genere non spendono un euro per adempimenti obbligatori quando, invece, buttano dalla finestra i soldi dei cittadini in operazioni vergognose è deprimente. (...) Se una delle retoriche commissioni nominate si occupasse per esempio dei soldi spesi nella cosiddetta prevenzione oncologica in Calabria potrebbe scoprire doppioni inutili, spese e gite romane di accolti e collaterali effettuate in danno di una politica dell'attenzione che non esiste e non porta ad avere, per esempio, un hospice decente per i pazienti terminali. (...) Manager senza titoli e senza requisiti, protagonisti peraltro di violazioni aperte di legge, lasciati impunemente a gestire un territorio malato e senza alcuna interlocuzione degna di questo nome»;

il senatore Gentile ha invocato la prerogativa della insindacabilità ex art. 68, comma 1, Cost.;

previa separazione della domanda proposta dal dott. Petramala in confronto del parlamentare dalle altre, il Tribunale, con provvedimento del 10/12 gennaio 2015 ha dichiarato sospeso il giudizio (al quale è stato assegnato il nuovo numero di ruolo 218 del 2015), disponendo la trasmissione di copia degli atti al Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 3, comma 4, legge n. 140/03; con sentenza del 18/20 maggio 2015 ha definito il giudizio relativamente alla domanda proposta dall'ASP dichiarandone l'estinzione per rinuncia agli atti ex art. 306 codice di procedura civile, accettata dal senatore Gentile;

il Senato della Repubblica, nel corso della seduta antimeridiana del 16 settembre 2015, recependo la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-ter n. 7-A), ha dichiarato che il fatto oggetto del procedimento «concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade pertanto nell'ipotesi di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione»;

la difesa della parte attrice ha quindi sollecitato la sollevazione di conflitto di attribuzione ex art. 134 Cost.

Ciò premesso, precisato che non è richiesta in questa sede una preventiva, sia pur sommaria, valutazione in ordine alla reale portata lesiva delle dichiarazioni esternate dal parlamentare in quanto l'eventuale anticipazione degli esiti del giudizio si porrebbe in contrasto con l'effetto inibente che, alla luce della disciplina recata dall'art. 3, legge n. 140/03, la delibera di insindacabilità produce sulle attività giurisdizionali (Corte cost. numeri 39/12, 333/11, 334/11), si osserva quanto segue.

La Giunta, nella proposta approvata con delibera di insindacabilità del 16 settembre 2015, ha ravvisato l'esistenza di nesso funzionale tra le dichiarazioni *extra moenia* in oggetto e un atto di sindacato ispettivo del 16 settembre 2009 nel quale, secondo quanto si apprende dalla proposta stessa, il senatore Gentile ha sostenuto che il dott. Petramala non era in possesso dei requisiti di legge per l'esercizio delle proprie funzioni, essendo stato candidato alle elezioni regionali tenutesi nel distretto nel quale svolge i propri compiti dirigenziali e che, al fine di consentire la propria nomina a direttore generale, ha reso autocertificazioni false e mendaci, volte a dichiarare il possesso di tale requisito di legge in realtà insussistente. Nell'atto di sindacato ispettivo — si legge nella proposta della Giunta — il senatore Gentile ha affermato: «il dottor Petramala continua (...) incredibilmente ad esercitare la sua funzione».

Il Senato della Repubblica ha ritenuto esservi una «corrispondenza sostanziale tra le dichiarazioni contenute nel predetto atto e le opinioni espresse *extra moenia*, relativamente ai manager “senza titoli” e assunti illegalmente».

Ha ritenuto inoltre «ravvisabile il rapporto di sostanziale contestualità tra opinioni espresse *extra moenia* e opinione espressa nell'atto di sindacato ispettivo del 16 settembre 2009 in quanto lo stesso, pur essendo successivo rispetto agli articoli di stampa, era tuttavia prevedibile, sulla base di elementi “embrionali” contenuti nell'atto di sindacato ispettivo del 28 luglio 2009 (anteriore rispetto alle dichiarazioni di stampa)».

L'atto ispettivo del 16 settembre 2009 (al pari degli altri pure menzionati nella proposta di Giunta) è sottratto alla diretta valutazione del Tribunale, in quanto non prodotto in giudizio, e neanche invocato dalla difesa del senatore Gentile a motivazione della eccepita insindacabilità.

Dalla sintesi del suo contenuto riportata nella proposta della Giunta emerge comunque, ad avviso del Tribunale, l'insussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* e l'attività parlamentare.



Secondo le linee ermeneutiche adottate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, detto nesso presuppone che le dichiarazioni *extra moenia* possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare.

A tal fine è necessario il concorso di due requisiti: *a)* un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; *b)* una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate, non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale, né un mero «contesto politico» entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi, né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (tra le altre, sentenza n. 144 del 2015). Ritiene il Tribunale che nel caso di specie difetti in primo luogo il legame temporale, in quanto le espressioni esterne sono antecedenti all'attività parlamentare ritenuta rilevante dal Senato.

La Corte costituzionale ha riconosciuto la possibilità che l'atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne, entro un arco talmente compresso di tempo da poter affermare la «sostanziale contestualità» fra l'uno e le altre; tale, cioè, da non invertire l'ordine logico, prima che giuridico, tra atto funzionale e sua divulgazione. Ha negato, dunque, ad esempio, la ricorrenza di una tale ipotesi in un caso in cui vi era uno iato temporale di dieci giorni tra la dichiarazione apparsa sulla stampa e l'attività parlamentare (Corte cost. n. 221/06).

Nella specie, l'attività parlamentare valorizzata dal Senato si colloca a distanza di 48 giorni dalla prima esternazione e di 19 dall'ultima.

Non può dunque ritenersi sussistente, già per tale motivo, la detta «sostanziale contestualità».

Al riguardo, il Senato della Repubblica, dato atto della risalenza delle dichiarazioni *extra moenia* ad epoca antecedente all'atto ispettivo del 16 settembre 2009, ha comunque ravvisato il collegamento temporale assumendo come parametro di valutazione i principi enunciati da Corte costituzionale n. 335 del 2006, secondo cui «il rapporto di sostanziale contestualità che la Corte ha ritenuto, in linea di principio, ipotizzabile anche tra esternazioni *extra moenia* ed atti tipici ad esse successivi, idoneo a giustificare la dichiarazione di insindacabilità, presuppone che l'atto di funzione sia già preannunciato nelle prime o prevedibile sulla base della specifica situazione, mentre non è sufficiente la brevità del lasso di tempo intercorrente tra le opinioni espresse al di fuori del Parlamento e gli atti di funzione».

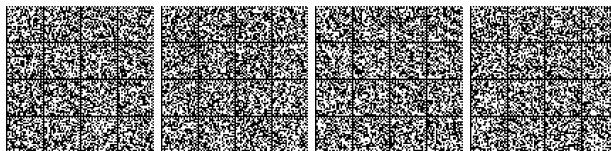
In proposito, il Senato, escluso espressamente che l'atto funzionale fosse preannunciato nelle esternazioni *extra moenia*, ha ritenuto, come già sopra anticipato, che esso fosse però prevedibile. Ciò, in quanto, in un precedente atto ispettivo del 28 luglio 2009, il senatore Gentile, nel censurare la mancata stabilizzazione di un addetto stampa «notoriamente impegnato in politica con il Popolo della libertà», aveva rilevato, al fine di sottolineare la posizione non imparziale del dirigente in questione: «il direttore generale dell'ASP di Cosenza, dottor Franco Petramala, ha addirittura costituito un movimento politico».

Ad avviso del Senato, «Il vocabolo “addirittura” utilizzato dal senatore Gentile e il contesto logico-sistematico in cui la dichiarazione è inserita rendono evidente e palese la valenza fortemente critica della dichiarazione medesima rispetto al querelante. Ma nel caso di specie a tale valenza critica si aggiunge anche una connessione oggettiva tra tale dichiarazione e quelle riportate nell'atto di sindacato ispettivo del 16 settembre 2009, con le quali il senatore Gentile sostiene che il querelante non aveva i requisiti per la nomina a direttore generale proprio a seguito dell'attività politica espletata dallo stesso e nella specie a seguito di una sua candidatura alle elezioni regionali».

Tale valutazione non è condivisibile.

Reputa innanzitutto il Tribunale che il requisito della prevedibilità, che secondo Corte costituzionale n. 335/06 consente in linea di principio di ravvisare il nesso funzionale anche tra opinioni manifestate *extra moenia* ed atti tipici ad esse successivi, debba risultare dal tenore delle prime, eventualmente valutato alla luce del contesto più ampio in cui si inseriscono, in modo tale che il collegamento tra esse e la successiva attività parlamentare risulti palese all'esterno. Soltanto in tal caso potrebbe infatti rinvenirsi nell'attività esterna quella «finalità divulgativa» che consente di ravvisare il nesso funzionale.

In ogni caso, l'evidenziato, consistente distacco temporale tra le esternazioni e l'atto funzionale del 16 settembre è tale da escludere l'ipotizzabilità di detta finalità divulgativa.



Inoltre, alcuna «connessione oggettiva» è dato ravvisare tra l'atto ispettivo del 28 luglio 2009 e le dichiarazioni contenute nell'atto ispettivo del 16 settembre 2009. Nel primo, infatti, vi è un addebito di imparzialità al dott. Petramala per la mancata stabilizzazione di un addetto stampa, «impegnato in politica con il Popolo della libertà», avvalorato dall'aver il Petramala «addirittura» fondato un movimento politico. La censura si appunta dunque su un'unica, specifica condotta tenuta nel concreto espletamento delle funzioni di direttore generale.

Il secondo atto ispettivo ha invece ad oggetto la tematica, radicalmente differente, della illegittimità della nomina a direttore generale per insussistenza dei requisiti di legge (presumibilmente quelli di cui all'art. 3, comma 9, del decreto legislativo n. 502/92), in ragione di una precedente candidatura del dott. Petramala alle elezioni regionali.

L'assenza di «connessione oggettiva» tra i due atti ispettivi è decisiva, posto che proprio sulla base di essa il Senato ha ritenuto «configurabile il requisito della prevedibilità, prefigurato nella sopracitata sentenza della Corte costituzionale». Deve dunque concludersi che neanche aderendo all'interpretazione estensiva prospettata da Corte costituzionale n. 335/06 sussista il collegamento temporale.

Infine, ferme le considerazioni assorbenti che precedono in punto di collegamento temporale, ritiene il Tribunale che difetti anche il requisito della corrispondenza contenutistica.

Come già sopra evidenziato attraverso il richiamo della giurisprudenza costituzionale, per ritenere l'esistenza del nesso funzionale non è sufficiente che tale corrispondenza sia solo parziale (in tal senso anche Corte costituzionale n. 334/11).

Nella specie, nell'atto ispettivo del 16 settembre 2009 viene affrontata unicamente la tematica della insussistenza dei requisiti di legge per la nomina del dott. Petramala a direttore generale, mentre le esternazioni che hanno dato luogo alla pretesa risarcitoria hanno un contenuto più ampio, in quanto investono vari aspetti dell'attività gestoria in concreto svolta dallo stesso in qualità di direttore generale dell'ASP cosentina (assunzioni illegittime, sperpero di denaro, accreditamenti «facili», etc.).

Il carattere parziale della corrispondenza contenutistica si coglie già dalla proposta di Giunta, ove si consideri che la relazione di «corrispondenza sostanziale» viene affermata con riferimento alle sole opinioni espresse *extra moenia* concernenti «i manager “senza titoli” e assunti illegalmente», tralasciando il raffronto con le ulteriori dichiarazioni.

Come detto, il Senato ha ravvisato il nesso funzionale in particolare rispetto all'attività parlamentare del 16 settembre.

Quanto sin qui osservato esimerebbe dunque da ogni ulteriore considerazione. Per completezza, appare tuttavia opportuno evidenziare quanto segue.

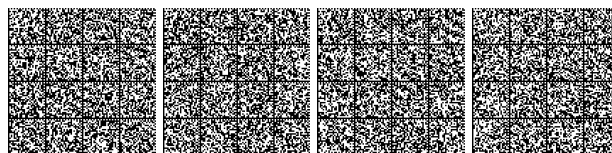
Degli atti di sindacato ispettivo del 9 febbraio 2010 e del 26 ottobre 2010, pure menzionati nella proposta della Giunta, non è riportato il contenuto. Peraltro, l'evidente consistente distanza temporale dalle esternazioni in oggetto non consentirebbe comunque di ravvisare alcun collegamento funzionale.

L'atto ispettivo del 28 luglio 2009 concerne un'unica vicenda (mancata stabilizzazione di un addetto stampa) e pertanto i contenuti dello stesso non sono sovrapponibili a quelli delle esternazioni in oggetto, aventi una portata censoria più ampia e variegata.

Del resto, l'aver il Senato ancorato il nesso funzionale, giustificativo dell'insindacabilità, ad un atto parlamentare (quello del 16 settembre 2009) successivo alle esternazioni, pur in presenza di un'attività tipica antecedente (quella del 28 luglio 2009), implica che sia stata esclusa qualsiasi corrispondenza contenutistica tra quest'ultima e le dichiarazioni *extra moenia*; altrimenti, l'insindacabilità delle esternazioni sarebbe stata verosimilmente fatta discendere dal collegamento con la precedente attività parlamentare del 28 luglio, alla quale esse erano più vicine sotto il profilo temporale.

Nessuna rilevanza può essere infine accordata alla «valenza fortemente critica» della dichiarazione contenuta nell'atto ispettivo, resa palese anche dall'utilizzo dell'avverbio «addirittura», atteso che la semplice comunanza di finalità critica non è sufficiente, in base ai principi sopra richiamati, ad integrare la necessaria corrispondenza contenutistica tra attività parlamentare e attività esterna.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono ritiene il Tribunale che ricorrano le condizioni per sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 della Costituzione; conflitto da ritenersi ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, essendo questo Tribunale organo competente a decidere, nell'ambito delle funzioni giurisdizionali attribuitegli, sull'asserita illiceità delle condotte poste a fondamento della pretesa risarcitoria, sia sotto quello oggettivo, trattandosi della lesione di attribuzioni giurisdizionali costituzionalmente garantite in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dai propri membri (tra le altre, Corte cost. n. 286/14, n. 139/16).



*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 37 legge n. 87/1953;*

*dispone la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sollevando conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e ricorre alla Corte perché:*

*dichiari ammissibile il presente conflitto;*

*dichiari che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni del senatore Antonio Gentile, contenute nelle pubblicazioni indicate in motivazione, poste a base della domanda risarcitoria in relazione alla quale pende dinanzi al Tribunale di Cosenza il giudizio civile iscritto al n. 218/15 (già n. 4391/09), concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68 Cost., comma primo, Cost.;*

*annulli, di conseguenza, la relativa deliberazione del Senato della Repubblica adottata in data 16 settembre 2015 in approvazione della proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-ter n. 7-A).*

*Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonchè al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Cosenza, 14 gennaio 2017

*Il Giudice: PALMA*

17C00249

**N. 140**

*Ordinanza del 1° aprile 2017 del Tribunale amministrativo regionale per la Campania  
sul ricorso proposto da Fort@Energy Srl contro Regione Campania*

**Energia - Norme della Regione Campania - Misure in materia di impianti eolici e di produzione energetica con utilizzo di biomasse - Sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale.**

– Legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), art. 15, commi 3 e 4.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE SETTIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3320 del 2016, proposto da: Fort@Energy Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Enzo D'Andrea, Patrizia Spagnuolo codice fiscale SPGPRZ72B62H894I, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Martucci Schisa in Napoli, via Ferdinando del Carretto, 26;

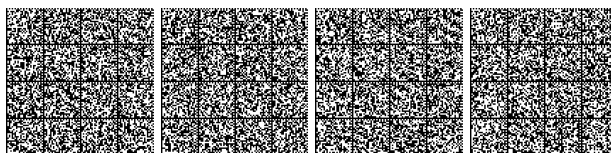
Contro Regione Campania, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Laura Consolazio codice fiscale CNSMLR63B41H703M, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via S. Lucia 81;

Per l'annullamento della nota della Giunta regionale della Campania prot. 2016 - 03397655 del 17 maggio 2016 con cui si comunicava alla società ricorrente che: «ai sensi della legge regionale n. 6 del 5 aprile 2016 art. 15 è vietata l'emissione dei decreti autorizzativi da voi richiesti»;

Nonché per l'annullamento di ogni altro atto preordinato, presupposto, collegato, pedissequo, consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;





Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Campania;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 marzo 2017 il dott. Luca De Gennaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I motivi di ricorso

La ricorrente società ha presentato alla Regione Campania istanza per ottenere il rilascio di due autorizzazioni uniche - ai sensi del D. Lgs n. 387/2003 - relative alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentata da fonte eolica in agro del Comune di San Giorgio la Molara (BN) (contraddistinti rispettivamente con i codici 48/148 e 48/143)

In relazione ai predetti impianti, nello svolgimento del procedimento di autorizzazione, si sono tenute le rispettive conferenze di servizi, in data 10 marzo 2016, conclusesi con esito positivo.

A fronte del favorevole esito dell'istruttoria, la società ricorrente ha sollecitato l'emissione dell'autorizzazione unica da parte della Giunta Regionale per la costruzione e l'esercizio dei citati impianti eolici.

La Giunta Regionale della Campania (Dipartimento della Programmazione e dello sviluppo economico - u.o.d. energia e carburanti) ha rigettato tale richiesta con la nota impugnata prot. 2016 - 0339765 del 17 maggio 2016 con la motivazione che ai sensi dell'art. 15 LR Campania n. 6/2016 «è vietata l'emissione dei decreti autorizzativi richiesti».

Avverso il detto provvedimento è insorta la Fort@energy srl deducendo, con il ricorso in epigrafe, i seguenti vizi dell'atto di diniego:

- violazione dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modifiche, violazione art. 12, comma 4, del D.lgs. n. 387/2003 e successive modifiche, irragionevolezza e illogicità manifesta, sviamento e malgoverno;

- errata applicazione dell'art. 12 del D.lgs. n. 387/2003, abuso di potere, sviamento del giusto procedimento, violazione art. 41 della Costituzione;

- eccesso di potere per disparità di trattamento, irretroattività della legge, ingiustizia manifesta e malgoverno;

- violazione e falsa applicazione dell'art. 10 bis L. 241/1990, eccesso di potere per contraddittorietà del provvedimento rispetto alle determinazioni della conferenza dei servizi, vizio di motivazione.

Assume la ricorrente, sotto diversi profili giuridici, che il rifiuto degli uffici della Giunta regionale non sarebbe giustificato dalla normativa vigente, sussistendo il dovere dell'amministrazione di emanare un provvedimento positivo.

Si è costituita la Regione Campania deducendo che l'art. 15, comma 4, L. 6/2016 impone la sospensione dei procedimenti autorizzativi in itinere e che quindi la risposta data dagli uffici regionali sarebbe vincolata dalla necessità di dare attuazione al disposto legislativo.

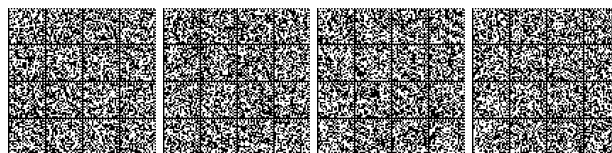
Rilievo d'ufficio della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, terzo e quarto comma, LR Campania n. 6/2016.

Il gravato provvedimento costituisce atto immediatamente lesivo in quanto l'amministrazione regionale, invece che concludere il procedimento con atto espresso come previsto dall'art. 12 D. Lgs n. 387/2003 arresta, peraltro senza la fissazione di un termine finale, la procedura autorizzativa impedendo l'avvio dell'iniziativa progetta dalla ricorrente.

La Giunta campana nel denegare l'istanza ha dato diretta ed espressa applicazione alla previsione di cui all'art. 15 LR Campania n. 6/2016. Tale articolo dispone che:

- in attuazione del decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, n. 47987 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge regionale 6/2016, con delibera di Giunta regionale, tenendo conto della concentrazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili esistenti, sono stabiliti i criteri e sono individuate le aree non idonee alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica di potenza superiore a 20 Kw;

- ai sensi dell'articolo 4, comma 3 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) e dell'articolo 5, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge, con delibera di Giunta regionale «sono individuati gli indirizzi per la valutazione degli impatti cumulativi di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica di potenza superiore a 20 Kw»;



- espressamente, «in attesa dell'approvazione delle deliberazioni» di cui *supra* «è sospeso il rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale» (LR 6/2006, articolo 15, comma 3).

- tale previsione trova ulteriore conferma per il caso di specie al medesimo art. 15, comma 4, LR 6/2006, ove si prescrive che «la sospensione si applica anche ai procedimenti autorizzatori in itinere alla data di entrata in vigore della presente legge».

Di tale articolo fanno applicazione gli uffici regionali per negare il rilascio dell'autorizzazione unica.

Questo Collegio ritiene che la richiamata previsione legislativa sia costituzionalmente illegittima, secondo quanto di seguito osservato, ed intende pertanto sottoporre la stessa al sindacato della Corte Costituzionale, per contrasto con gli art. 41, 97 e 117 Cost.

Sulla rilevanza della questione di costituzionalità

La questione di costituzionalità si presenta senza dubbio di carattere rilevante in quanto, come innanzi accennato, l'atto oggetto di gravame è motivato unicamente sul rilievo della previsione ostativa di cui all'art. 15 LR Campania 6/2016, norma della cui legittimità costituzionale si dubita.

Tale disposizione prevede infatti l'inibizione del potere autorizzativo in materia di impianti ad energia eolica in attesa che vengano adottate le richiamate deliberazioni regionali in materia di localizzazione e impatto ambientale dei suddetti impianti.

La questione di costituzionalità qui prospettata si presenta quindi di carattere dirimente in quanto l'atto impugnato costituisce una diretta applicazione della disposizione di legge regionale contestata.

Non è decisiva né ha poi valore satisfattivo per la ricorrente la circostanza che la Conferenza di servizi sia stata conclusa con esito sostanzialmente positivo; la costruzione dell'impianto proposto e la successiva messa in attività sono infatti realizzabili solo a seguito dell'adozione formale da parte della Regione dell'«autorizzazione unica» prevista dall'art. 12, comma 3 D. Lgs n. 387/2003 (il cui rilascio «costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto» *cf.* art. 12, comma 4 D. Lgs n. 387/2003) quale atto con cui si perfeziona il procedimento avviato dall'istanza della società ricorrente.

L'applicazione di tale disposizione si impone dunque, in virtù del pacifico principio del *tempus regit actum* agli uffici regionali, a prescindere dall'avvenuto svolgimento (con esito positivo) della fase istruttoria, impedendo il rilascio del richiesto titolo abilitativo.

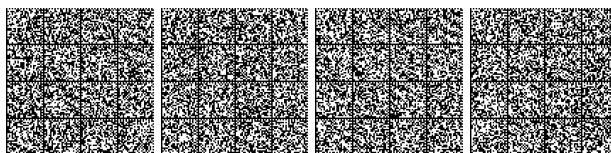
Il disposto della cui costituzionalità si dubita non può peraltro essere suscettibile di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, posto che la formulazione letterale della disposizione, univoca e non suscettibile di diversa lettura, è quella di costituire una moratoria sulle autorizzazioni di impianti eolici fino alla adozione delle deliberazioni richiamate.

Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità

La Corte costituzionale ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che intervenivano in materia di fonti di energia rinnovabili – analoghe a quella censurata nell'odierno giudizio - sia all'ambito materiale relativo alla «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva dello Stato, giusto il disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sia a quello relativo alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ove la potestà legislativa regionale ha natura concorrente e spetta dunque allo Stato fissare i principi fondamentali; la Corte ha altresì affermato che i parametri menzionati esprimono obiettivi convergenti, in quanto la produzione da fonti rinnovabili non fossili è, per definizione, protettiva dell'ambiente (*ex plurimis*, sentenze n. 199/2014 e 308/2011).

Il legislatore statale ha espressamente disposto - tramite l'art. 12, comma 4 D.lgs. n. 387/2003 - che, fatto salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare, «il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni» al netto dei tempi previsti per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale.

Tale disposizione che introduce un termine massimo per la definizione dell'istanza costituisce, secondo la giurisprudenza costituzionale, principio fondamentale della materia vincolante per il legislatore regionale e «risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» (sentenza Corte Costituzionale n. 364 del 2006, *cf.* anche sentenze n. 124/2010, n. 192/2011, 189/2014)



L'ordinamento nazionale in materia ha peraltro dato attuazione agli impegni assunti in ambito internazionale e poi trasfusi nel diritto comunitario prima con la Direttiva 2001/77/CE (relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità anche alla luce degli impegni Europei conseguenti all'adesione dell'Italia ai protocolli di Kyoto sul contenimento del CO2 ed alle successive integrazioni relative alla limitazione dell'uso dei combustibili fossili e degli idrocarburi) e poi con la Direttiva 23 aprile 2009/28/CEE di modifica e abrogazione della precedente direttiva.

La disciplina nazionale in materia costituisce quindi adeguamento alle norme comunitarie (nella specie articolo 6 della Direttiva 27 settembre 2001/77/CEE che imponeva di «... ridurre gli ostacoli normativi di altro tipo ... e razionalizzare ed accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo»; ora articolo 13 della Direttiva 23 aprile 2009/28/CEE a mente del quale si dispone «le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione siano proporzionate e necessarie» e vadano previste «... procedure di autorizzazione semplificate e accelerate»).

Di conseguenza, anche in applicazione della normativa comunitaria, la disciplina legislativa sul procedimento autorizzativo degli impianti destinati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ha natura di normativa speciale, informata al canone della massima semplificazione al fine di rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa (*cf.* da ultimo Corte costituzionale n. 13 del 28 gennaio 2014).

Ne consegue che il sostanziale favor del legislatore comunitario e nazionale, sottolineato anche dal giudice costituzionale come limite alla competenza legislativa delle Regioni (*cf.* ancora Corte Costituzionale sentenza n. 224 del 17 ottobre 2012), comporta che il margine di intervento riconosciuto alla Regione non tolleri in alcun modo irragionevoli limitazioni all'installazione dei generatori sul territorio regionale (*cf.* Corte Costituzionale sentenza n. 344/2010).

La disposizione regionale evidenziata stabilisce invece una moratoria indiscriminata sulle autorizzazioni agli impianti di produzione energetici che eccede dalla competenza del legislatore campano, sovrapponendosi ai principi dettati dallo Stato circa la definizione tempestiva del procedimento di autorizzazione unica (fissata, si ripete, in novanta giorni dall'art. 12, comma 4, D.lgs. n. 387/2003) e inserendo eccezioni al principio di massima e celere diffusione delle fonti di energia rinnovabili.

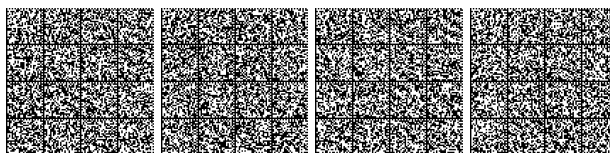
Alla stregua di tutte le considerazioni espresse, deve ritenersi dunque che la norma regionale impugnata determini un aggravio procedurale, in contrasto con le esigenze di celerità e semplificazione amministrativa, sottese al principio fondamentale sopra richiamato e stabilito dalla legge statale (art. 12, comma 4, D.lgs. n. 387/2003).

Tale contrasto comporta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., non potendo il legislatore regionale introdurre, nell'ambito del procedimento di autorizzazione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nuovi o diversi adempimenti rispetto a quelli indicati dalla norma statale e, nella specie, fissare una causa di sospensione non prevista a livello nazionale e comunque superiore al termine fissato dal legislatore statale (*cf.* in termini Corte Costituzionale n. 364/2006).

La detta disposizione appare peraltro in contrasto con gli art. 97 e 41 della Costituzione, posto che, per le ragioni sopra indicate, la sospensione di un potere autorizzativo relativo ad un'attività consentita, promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale e comunitario non trova giustificazione nel buon andamento dell'amministrazione e costituisce un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

Va, quindi, dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la descritta questione di legittimità costituzionale, riguardante l'art. 15, comma 3 e 4, LR Campania n. 6/2016 nella parte in cui sospende il rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici nel territorio regionale per contrasto con gli art. 41, 97 e 117, comma 1 e 3, della Costituzione.

Ciò posto, il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte Costituzionale.



P.Q.M.

*Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima):*

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 3 e 4 LR Campania n. 6/2016 della legge della Regione Campania con riferimento agli artt. 41, 97 e 117, comma 1 e 3, della Costituzione, nei termini evidenziati in parte motiva;

- dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

- sospende il giudizio in corso;

- dispone che a cura della Segreteria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale Campania nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 21 marzo 2017 con l'intervento dei magistrati:

Rosalia Maria Rita Messina, Presidente

Guglielmo Passarelli Di Napoli, Consigliere

Luca De Gennaro, Primo Referendario, Estensore

*Il Presidente:* MESSINA

*L'estensore:* DE GENNARO

17C00214

N. 141

*Ordinanza del 24 maggio 2017 del Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata sul ricorso proposto da Consorzio di Miglioramento Fondiario «Valle d'Agri» e Zaccaria Luca Cosimo, nella qualità di consorziato contro Regione Basilicata, Consorzio di Bonifica della Basilicata e Consorzio di Bonifica di Bradano e Metaponto.*

**Consorzi - Norme della Regione Basilicata - Istituzione di un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di bonifica della Basilicata" - Scioglimento dei Consorzi esistenti - Gestione transitoria delle attività consorziali - Subentro del nuovo consorzio - Disciplina.**

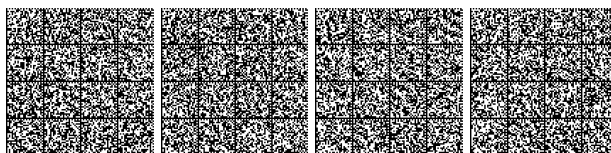
– Legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1 (Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio), artt. 2, 31, 32 e 33.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA BASILICATA

(SEZIONE PRIMA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso avente numero di registro generale 90 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

- Consorzio di miglioramento fondiario «Valle d'Agri», in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato alla proposizione del presente atto dal Consiglio Direttivo in virtù di delibera del 24.01.2017 n. 42, e Zaccaria Luca Cosimo, nella qualità di consorziato, rappresentati e difesi dall'avv. Erminio Marzovilli, presso il cui studio elettivamente domiciliario, in Potenza alla via Mare Egeo n. 43;





contro Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, rappresentata e difesa dall'avv. Maurizio Roberto Brancati, con domicilio eletto presso l'Avvocatura dell'Ente, in Potenza, alla via V. Verrastro n. 4;

nei confronti di Consorzio di Bonifica della Basilicata, Consorzio di Bonifica di Bradano e Metaponto, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, quanto al ricorso introduttivo della deliberazione del Consiglio Regionale della Regione Basilicata 11.01.2017, n. 1 rubricata «Nuova Disciplina in Matera di Bonifica Integrale, Irrigazione e Tutela del Territorio» pubblicata sul Bollettino Ufficiale n.1 del 16.01.17, e segnatamente degli artt. 31- 32 e 33 con cui è stata deliberata la soppressione del ricorrente e l'acquisizione delle sue attività e funzioni nonché del suo patrimonio al nuovo costituito unico Consorzio di Bonifica denominato «Consorzio di Bonifica della Basilicata» (Cfr: doc. n. 1 L.R. Basilicata n. 1 estratta dal Bollettino Ufficiale della Regione);

- della nota 24/01/2017 prot. N. 11577/10AE a firma del Capo Gabinetto del Presidente della Regione

- di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale;

quanto ai motivi aggiunti

- della nota del 23 marzo 2017, prot. N. 50199/10AE, di comunicazione della nomina del Commissario unico liquidatore dei Consorzi Bonifica Bradano e Metaponto, Vulture Alto Bradano, Alta Vald'agri e di Miglioramento Fondiario Valle D'Agri, di cui all'art. 31 della L.R. n. 1/17, nonché della Consulta del nuovo Consorzio di Bonifica di cui all'art. 29 e 34 della predetta legge regionale n. 1/17;

- della deliberazione di Giunta regionale n. 142 del 24 febbraio 2017, di nomina del Commissario unico liquidatore dei Consorzi di Bonifica Bradano e Metaponto, Vulture Alto Bradano, Alta Val d'Agri e di Miglioramento Fondiario Valle D'Agri di cui all'art. 31 della L.R. n. 1/17, nonché della Consulta del nuovo Consorzio di Bonifica di cui all'art. 29 e 34 della predetta legge regionale n. 1/17;

- di ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Basilicata;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, alla camera di consiglio del giorno 24 maggio 2017, il referendario Benedetto Nappi;

Uditi i difensori delle parti, come da verbale d'udienza;

1. Parte ricorrente è insorta, con ricorso ritualmente notificato, e con successivi motivi aggiunti, avverso gli atti e provvedimenti amministrativi emanati in esecuzione della legge della Regione Basilicata 11 gennaio 2017, n. 1, intitolata «Nuova disciplina in materia di bonifica integrale, irrigazione e tutela del territorio», lamentandone, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 31, 32 e 33.

1.1. In particolare, l'art. 2 della cennata legge dispone che l'intero territorio regionale è classificato di bonifica e costituisce un unico comprensorio di bonifica, sul quale è istituito un unico consorzio di bonifica denominato Consorzio di Bonifica della Basilicata. L'art. 31 prevede che l'entrata in vigore della legge determini lo scioglimento e la messa in liquidazione, tra gli altri, del Consorzio di Miglioramento Fondiario Valle Agri, costituito con d.P.R. 26 novembre 1969, nonché che la Giunta regionale provveda giorni alla nomina di un commissario unico liquidatore il quale, oltre ai poteri specifici connessi alla liquidazione, curi fino al 31 dicembre 2017 l'amministrazione dei quattro enti con i poteri di amministrazione attiva dei disciolti organi dei Consorzi. L'art. 32 dispone che il disciolto Consorzio di Miglioramento Fondiario Valle Agri di cui al comma 1 dell'art. 31 continui a svolgere tutte le attività e funzioni di cui al proprio statuto ed alla legge regionale 6 settembre 2001, n. 33 fino al 31 dicembre 2017. L'art. 33, infine, recita che a decorrere dal 1° gennaio 2018 il Consorzio di bonifica istituito ai sensi dell'art. 2, comma 1 subentra: *a)* in tutte le attività e funzioni di cui alla presente legge ed in precedenza svolte dai disciolti consorzi; *b)* nella gestione ed utilizzazione di tutte le opere di cui all'art. 4 presenti sul territorio regionale anche se in precedenza non in gestione o utilizzazione dei disciolti consorzi; *c)* nel diritto di proprietà e nel diritto d'uso di tutti i beni immobili già utilizzati o da utilizzarsi per fini istituzionali; *d)* nella proprietà e disponibilità di tutti i beni mobili strumentali anche registrati già in disponibilità dei disciolti consorzi.

2. Nel costituirsi in giudizio, l'Ente intimato ha eccepito, in rito, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, nonché, nel merito, l'infondatezza del ricorso,

3. Il Collegio ritiene che la disamina della conformità a Costituzione dei richiamati articoli della legge regionale n. 1 del 2017 sia pregiudiziale ai fini della definizione del giudizio, anche in punto di giurisdizione, in quanto la dichiarazione di illegittimità costituzionale determinerebbe la caducazione del potere di soppressione previsto dalla legge



regionale, con conseguente attribuzione della controversia al giudice ordinario, in applicazione del criterio che contrappone la carenza assoluta di potere allo scorretto esercizio di esso, riservando al giudice amministrativo la valutazione di quest'ultimo. Ad opposta soluzione si dovrebbe invece pervenire nel caso in cui la questione fosse dichiarata non fondata (Cass. civ. SS.UU. ord n. 12257 del 2002; id. sent. 8 febbraio 2006, n. 2635)

4. Sul versante della rilevanza, la sollevata questione di legittimità costituzionale assume pregnanza già nella fase cautelare del presente giudizio, in quanto, da un lato, in base alla delibazione sommaria tipica della trattazione dell'incidente di sospensione, le censure prospettate nel ricorso, al di là della questione di costituzionalità, appaiono prive di pregio giuridico in quanto gli atti impugnati costituiscono mera applicazione della richiamata disposizione legislativa e, dall'altro, l'esecuzione degli atti amministrativi gravati sarebbe suscettibile di provocare l'irreversibile e gravissimo pregiudizio delle posizioni giuridiche soggettive dei ricorrenti, in quanto l'insediamento del commissario unico liquidatore di per sé sottrae agli organi consortili le funzioni di amministrazione e direzione dell'ente, mentre il decorso del termine finale del 31 dicembre 2017 determinerà la definitiva soppressione dell'ente ricorrente e la perdita del suo patrimonio.

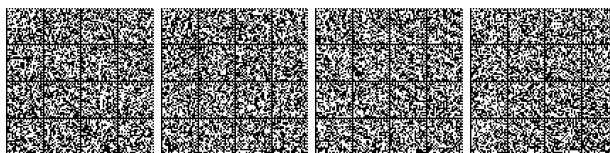
4.1. Non può revocarsi in dubbio, inoltre, che l'applicazione della normativa contestata condurrebbe al rigetto dell'azione impugnatoria, di modo che la questione dedotta ha un'incidenza attuale e non meramente eventuale.

5. In relazione alla non manifesta infondatezza, occorre in primo luogo considerare la natura e le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario nell'ambito della disciplina della bonifica integrale dettata dal r.d. 13 febbraio 1933, n. 215. Invero, l'art. 1 del citato r.d. dispone che alla bonifica integrale si provvede per scopi di pubblico interesse mediante opere di bonifica e di miglioramento fondiario. Le opere di bonifica sono quelle che si compiono in base ad un piano generale di lavori a vantaggio di un intero territorio. Le opere di miglioramento fondiario, sono quelle che si compiono a vantaggio di uno o più fondi, indipendentemente da un piano generale di bonifica. Le opere di miglioramento fondiario indipendenti da un piano generale di bonifica sono individuate dall'art. 43. Ai sensi dell'art. 71, per la esecuzione, manutenzione ed esercizio di opere di miglioramento fondiario, riconosciute sussidiabili a termini dell'art. 43, possono costituirsi consorzi, con le forme indicate per i consorzi di bonifica. A tali consorzi sono applicabili varie norme relative ai consorzi di bonifica, ed in particolare l'art. 62, in tema di modificazioni e soppressione. Da altro versante, l'art. 863 cod. civ. dopo aver previsto, al primo comma, la possibilità di costituire consorzi per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio di opere di miglioramento fondiario comuni a più fondi e indipendenti da un piano generale di bonifica, dispone, al secondo comma, che tali consorzi «sono persone giuridiche private», precisando tuttavia che gli stessi possano assumere il carattere di persone giuridiche pubbliche quando, per la loro vasta estensione territoriale o per la particolare importanza delle loro funzioni ai fini dell'incremento della produzione, siano riconosciuti di interesse nazionale con provvedimento dell'autorità amministrativa.

5.1. Le richiamate disposizioni qualificano dunque i consorzi di miglioramento fondiario, nella loro configurazione ordinaria, ovvero quella che viene in rilievo nel presente giudizio, quali enti associativi privati preposti all'esecuzione ed alla gestione di opere di miglioramento fondiario nell'interesse dei fondi dei soggetti associati, a spese di questi ultimi, ma con il concorso di sussidi pubblici ed agevolazioni creditizie, e sulla conseguente natura privata delle funzioni svolte, in quanto essenzialmente rivolte alla soddisfazione di interessi privati, ancorché realizzino, di riflesso, uno scopo di pubblico interesse.

5.2. La legge regionale n. 1 del 2017, nel prevedere lo scioglimento del consorzio ricorrente e nel disporre l'istituzione di un unico consorzio di bonifica e di irrigazione per l'intero territorio regionale, per un verso preclude la costituzione di nuovi consorzi di tal genere da parte dei privati e, per altro verso, determina il completo venir meno dei compiti istituzionali dei consorzi di miglioramento fondiario e l'integrale svuotamento delle funzioni loro proprie.

5.3. Ritiene il Collegio che nella fattispecie emerge il contrasto dei richiamati artt. 2, 31, 32 e 33 della legge regionale con l'art. 117, terzo comma, recante le materie di legislazione concorrente, con riguardo al «governo del territorio». Invero, attenendo le attività di bonifica, oltre che allo sviluppo economico della produzione agricola, alla difesa del suolo e dell'ambiente, alla tutela, alla valorizzazione ed al corretto uso delle risorse idriche (Corte cost. n. 66/92; n. 326/98), e quindi alla gestione del territorio, la potestà legislativa in punto di bonifica integrale va ascritta, appunto, alla materia «governo nel territorio». In tal senso, nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa «salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato». Ebbene, gli articoli 2 e 31 della ripetuta legge regionale, nel contemplare la costituzione di un unico consorzio e lo scioglimento di quelli esistenti, appare superare il limite dei principi fondamentali che emergono dalla legislazione statale nella materia della bonifica. Deve infatti considerarsi principio fondamentale desumibile dal r.d. n. 215 del 1933, che reca l'unica organica disciplina della materia «bonifica integrale», quello della concorrenza dell'intervento pubblico e privato in materia di bonifica, che si manifesta nella coesistenza di tali caratteri nell'ambito dei consorzi di bonifica (Corte cost. n. 316/1998), ma che sussiste anche sotto il profilo della compresenza di enti pubblici, come i consorzi di bonifica, e di enti associativi privati, come i consorzi di miglioramento fondiario. Conseguente che la soppressione dell'unico consorzio di miglioramento fondiario della



Basilicata, ente privato a carattere associativo, e la preclusione alla costituzione di nuovi soggetti di tal fatta, per effetto della costituzione dell'unico consorzio di bonifica regionale, non sembra consentita al legislatore regionale, in quanto suscettiva di alterare il descritto sistema normativo di compresenza.

5.4. In secondo luogo, gli artt. 2, 31, 32 e 33 paiono contrastare con la competenza legislativa esclusiva dello Stato riconosciuta dall'art. 117, comma 2, lettera l), nella materia «ordinamento civile», con riguardo alla disciplina dei rapporti di diritto privato, rispetto ai quali, anche in relazione al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., va assicurata una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale, con conseguente invalicabile limite alla potestà legislativa regionale di disegnare discipline divergenti. Infatti, la legge regionale n. 1 del 2017 pare escludere la facoltà dei privati proprietari di fondi interessati all'esecuzione di opere di miglioramento fondiario di associarsi in consorzio, ai sensi dell'art. 71 del r.d. n. 215 del 1933 e dell'art. 863 c.c., ed in attuazione del principio di libertà di associazione sancito dall'art. 18 Cost., determinando una palese difformità di regime.

5.5. Le scelte operate dalla ripetuta legge, nei citati articoli 2 e 31, paiono, poi, contrastare con l'art. 118, quarto comma, della Costituzione, secondo il quale le Regioni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

5.6. L'art. 33 della contestata legge regionale stabilisce, ancora, che il consorzio unico succeda al disciolto consorzio ricorrente nei rapporti giuridici e amministrativi, ivi compresa la titolarità dei beni eventualmente posseduti, al di fuori di ogni procedura di eventuale ablazione per ragioni di interesse pubblico, con conseguente corresponsione di indennizzi, traducendosi in una violazione dei principi costituzionali di salvaguardia della proprietà privata, di cui agli artt. 41, 42 e 43 della Costituzione (Corte cost. n. 282 del 2004).

5.7. Alcun rilievo, a giudizio del Collegio, assume nella presente vicenda quanto disposto dall'art. 27 del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito in legge 28 febbraio 1998, n. 31, richiamato dall'Ente intimato nei propri scritti difensivi, in quanto il potere ivi previsto di procedere al riordino, mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi, dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario ha riguardo ai soli soggetti di cui al capo I del titolo V del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 e non ai consorzi di miglioramento fondiario, disciplinati dal capo II. Inoltre, tale riordino avrebbe comunque dovuto aver luogo al più tardi entro il 31 dicembre 2008, come espressamente stabilito dal medesimo articolo.

5. Dalle considerazioni che precedono discende, ai sensi degli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, 31, 32 e 33 della legge regionale 1 del 2017, per le violazioni innanzi prospettate e, per l'effetto, la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, nonché la sospensione del giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

6. Le spese di giudizio saranno regolate all'esito della camera di consiglio successiva alla risoluzione dell'incidente di costituzionalità.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata dispone, nei sensi di cui in motivazione, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.*

*Accoglie l'istanza cautelare e, per l'effetto, sospende provvisoriamente l'efficacia degli atti impugnati, nel limite dell'interesse di parte ricorrente, fino alla camera di consiglio di ripresa del giudizio cautelare successiva alla definizione della questione di legittimità costituzionale.*

*Spese al definitivo.*

*Ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente della Giunta regionale della Basilicata, nonché di comunicare la stessa al Presidente del Consiglio regionale della Basilicata.*

*Così deciso in Potenza, nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2017, con l'intervento dei magistrati:*

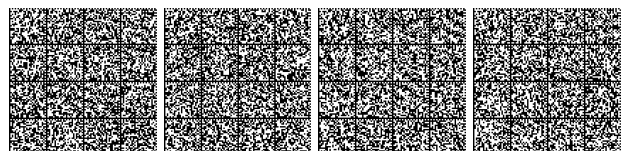
Giuseppe Caruso, Presidente

Pasquale Mastrantuono, Consigliere

Benedetto Nappi, Referendario, Estensore

*Il Presidente: CARUSO*

*L'estensore: NAPPI*



## N. 142

*Ordinanza del 22 maggio 2017 del Magistrato di sorveglianza di Lecce sul reclamo proposto da D.D.M.*

**Ordinamento penitenziario - Assistenza all'esterno dei figli minori - Esclusione dal beneficio per le condannate alla pena della reclusione per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975, che non abbiano espiato almeno un terzo della pena.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 21-bis.

## UFFICIO DI SORVEGLIANZA

PER LE CIRCOSCRIZIONI DI LECCE E BRINDISI

Il Magistrato di sorveglianza decidendo sul reclamo ex art. 35-bis dell'ordinamento penitenziario, avanzato da D.D.M., detenuta presso la Casa circondariale di Lecce in espiazione di condanna della Corte d'appello di Lecce del 6 luglio 2015, sentenza n. 2557/14, fine pena 30 maggio 2021, con cui si impugna il rigetto di ammissione al beneficio di cui all'art. 21-bis dell'ordinamento penitenziario da parte dell'Amministrazione penitenziaria, deducendo l'illegittimità del diniego in considerazione del contrasto dell'art. 21-bis dell'ordinamento penitenziario, con l'interesse dei minori e la tutela della famiglia, posti a fondamento della norma invocata;

Letti atti;

Sentito il pubblico ministero e il difensore all'odierna udienza e sciogliendo la riserva di cui al separato verbale;

## OSSERVA

a) In fatto: D.D.M. veniva condannata per la commissione dei reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 alla pena di anni 4 e mesi 10.

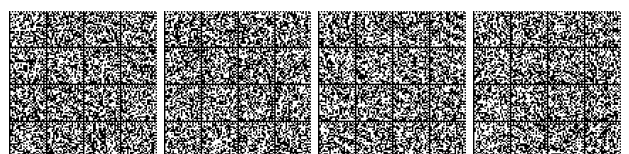
In considerazione della presenza di prole (tre figli, due gemelli di anni 5 e un figlio di anni 3) e della assenza anche della figura genitoriale paterna, la detenuta procedeva alla formulazione di richiesta di ammissione all'assistenza all'esterno dei figli minori, di cui all'art. 21-bis dell'ordinamento penitenziario.

Tale istanza veniva però rigettata dall'Amministrazione penitenziaria sulla scorta della esplicita previsione dell'art. 21 dell'ordinamento penitenziario, cui la citata norma del 21-bis dell'ordinamento penitenziario rinvia, che espressamente prevede che il beneficio possa esser disposto per i detenuti in espiazione di reato ostativo di cui all'art. 4-bis, commi 1, 1-ter, 1-quater dell'ordinamento penitenziario, solo dopo l'espiazione di un terzo della pena, in concreto non ancora maturatasi per la reclamante. Tanto disponeva, evidenziando altresì prematuro l'avvio di una progettualità esterna, stante l'esiguità della pena espiata.

All'udienza difensore insisteva nel reclamo, deducendo l'illegittimità costituzionale della norma dell'art. 21-bis dell'ordinamento penitenziario, per contrasto con gli articoli 3, 27, 29, 30, 31 della Costituzione.

b) Sulla rilevanza della questione prospettata: questo giudicante ritiene che la dedotta questione sia rilevante atteso che, con il reclamo ex art. 35-bis dell'ordinamento penitenziario, si deduce ai sensi dell'art. 68, comma 2, lettera b) dell'ordinamento penitenziario, l'attuale e grave pregiudizio determinato dall'adozione di un atto di rigetto dell'ammissione al beneficio da parte dell'amministrazione: la detenuta, condannata per reato ostativo, non risulta aver espiato un terzo della pena; ne consegue che la questione pregiudiziale di legittimità della norma dell'art. 21-bis dell'ordinamento penitenziario, sollecitata anche dalla difesa, si appalesa rilevante ai fini della definizione del presente procedimento, potenzialmente definitiva.

Deve ulteriormente evidenziarsi, ai fini della rilevanza nel giudizio *a quo*, che, sebbene a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 76/2017 dell'8 marzo 2017, la detenuta possa avanzare istanza di detenzione speciale ex art. 47-quinquies dell'ordinamento penitenziario, essendo caduta la preclusione del comma 1-bis della citata disposizione, in concreto la condannata non risulta ancora nelle condizioni di merito per accedere alla misura alternativa, attesa l'esiguità della pena espiata e la valutazione di prematurità per l'avvio di una progettualità in esternato, espressa anche dall'Equipe di osservazione in atti. A tal proposito deve osservarsi come la misura dell'art. 47-quinquies dell'ordinamento penitenziario, costituisca uno strumento trattamentale non sovrapponibile, bensì complementare e progressivo rispetto a quello dell'assistenza all'esterno dei figli minori, che conserva carattere inframurario, come meglio si dirà nel paragrafo





successivo; ne consegue che la reclamante conserva interesse alla fruizione del minor beneficio penitenziario dell'art. 21-*bis* dell'ordinamento penitenziario, e che la questione di legittimità costituzionale permane rilevante nel giudizio a quo.

c) In ordine alla non manifesta infondatezza: questo giudicante dubita della legittimità costituzionale della norma per contrasto con gli articoli 3, 29, 30, 31 della Costituzione nella parte in cui l'art. 21-*bis* dell'ordinamento penitenziario, facendo rinvio all'art. 21 dell'ordinamento penitenziario, esclude dal beneficio il detenuto per reato ostativo che non abbia ancora espiaato almeno un terzo della pena.

Deve rilevarsi che l'art. 21-*bis* dell'ordinamento penitenziario, veniva introdotto dalla legge n. 40 del 2001, unitamente alla detenzione domiciliare speciale, da poco oggetto di sindacato di costituzionalità (Corte costituzionale n. 76/2017), e alla modifica di altre disposizioni del codice penale e di rito, aventi ad oggetto la condizione delle detenute madri.

Dall'esame dei resoconti stenografici del disegno di legge (atto Camera 4426-B) emergeva la volontà di dare giusto valore alla maternità e alla relazione tra madre e figli allo scopo di evitare che venisse esercitata violenza sui bambini, strappati alle madri all'età di tre anni per essere mandati in istituto: si intendeva massimamente tutelare, cioè, il diritto del minore ad avere nella prima infanzia un sano e corretto rapporto con la madre detenuta, diritto ritenuto non usufruibile in un contesto, come quello carcerario, del tutto inadatto ad un corretto e sano sviluppo psicofisico del minore, realizzando così un sistema che, pur rispettoso dell'esigenza di un effettivo esercizio della potestà punitiva dello Stato nei confronti di chi commenta un reato, non si ponesse — tuttavia — in conflitto con la necessaria tutela della maternità e con una moderna concezione dell'infanzia riconosciuta dall'art. 31 della Costituzione.

La questione odieramente sottoposta a scrutinio della Corte costituzionale evidenzia invece un automatismo di preclusione assoluta contenuto nella norma che, in assenza di indicazione altri indici concreti, sin pone in patente contrasto con gli articoli 3, 29, 30, 31 della Costituzione: la norma, volta a tutelare l'interesse del minore a mantenere un rapporto all'esterno con la madre, diritto peraltro già riconosciuto sia dalla Costituzione che dall'ordinamento internazionale (Convenzione sui diritti del fanciullo di New York del 20 novembre 1989 e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000), collide con il principio secondo cui l'interesse del minore, qualificato come «superiore e preminente», possa essere «limitato», in occasione delle decisioni relative ad esso assunte da autorità pubbliche o istituzioni private, solo a seguito di un bilanciamento con interessi contrapposti (come quelli di difesa sociale, sottesi all'esecuzione della pena, *cf.*: sentenza della Corte costituzionale n. 239/2014), che nella norma impugnata invece non contempla.

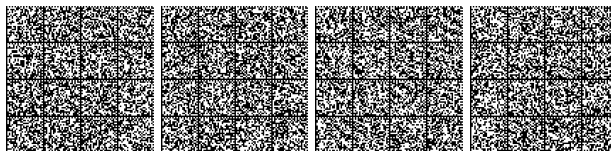
Non si ignora che il citato «bilanciamento dei contrapposti interessi» sia rimesso a scelte discrezionali di politica legislativa, ma si censura nella questione *de quo* che la norma in argomento non esprima alcun criterio valutativo ulteriore, ma si limiti a fissare una preclusione rigida, che non esprime di per sé una ragione sufficiente all'esclusione dal beneficio per esigenze di difesa sociale.

La formulazione attuale della norma impedisce cioè la concessione del beneficio in mancanza dell'avvenuta espiazione di un congruo periodo di pena, rispetto al quale il minore, destinatario prevalente degli effetti del beneficio trattamentale, viene privato in concreto della assistenza da parte del genitore, nella primissima infanzia, senza che possa essere effettivamente verificato in concreto la ricorrenza di una ragione contraria prevalente nell'ambito di un giudizio di bilanciamento.

La disposizione, inoltre, si inserisce disarmonicamente nel sistema che consente alle madri condannate per delitti ostativi di essere da subito ammesse a misura alternativa a prescindere dall'entità della pena da espiaare, quando può essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale (art. 47-*ter*, comma 1-*ter* dell'ordinamento penitenziario), sia — di recente — alla misura della detenzione domiciliare speciale, in forza della recente sentenza della Corte costituzionale n. 76 del 2017.

A fronte di tale intervento di ortopedia giuridica, l'art. 21-*bis* dell'ordinamento penitenziario, si pone come ultimo tassello normativo costituzionalmente illegittimo nella misura in cui esclude temporaneamente le condannate per reato ostativo, con una presunzione assoluta di immeritevolezza, sganciata da alcuna valutazione idonea a salvaguardare il bilanciamento di interessi, ritenuto unico elemento di confronto rispetto all'interesse del minore, come detto,

Nemmeno appare dirimente sotto il profilo della rilevanza della questione il fatto che la detenuta sia legittimata — ad oggi — a formulare istanza per ottenere la diversa misura extramuraria della detenzione speciale di cui all'art. 47-*quinqies* dell'ordinamento penitenziario, atteso che quest'ultima misura introduce un beneficio maggiormente ampio sotto il profilo del trattamento, che importa la formale scarcerazione e dunque la sottoposizione ad un regime differente e meno contenitivo rispetto a quello derivante dalla sottoposizione del beneficio di cui all'art. 21-*bis*, che importa — invece — solo una differente una modalità di trattamento inframurario, in cui la condannata cioè permane in una condizione di restrizione massima di soggetto detenuto in carcere. Proprio dunque la previsione di una progressività di trattamento, valutabile nei requisiti di meritevolezza e affidabilità da parte della magistratura di



sorveglianza, impone logicamente una identità di presupposti di ammissibilità, opportunamente valutabili in relazione al caso concreto e bilanciabili con le summenzionate esigenze di contenimento della pericolosità sociale che debbono, come detto, orientare la decisione nel caso di soggetto detenuto per reati di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario, che, come nel caso concreto, da poco ha iniziato l'espiazione (come evidenziato dalla relazione dell'equipe di osservazione e trattamento, che si esprime negativamente rispetto ad una proiezione del trattamento in esternato).

Tanto premesso, appare non manifestamente infondato il dubbio che la norma dell'art. 21-bis dell'ordinamento penitenziario, possa collidere con gli articoli 3, 29, 30, 31 della Costituzione, sicché si impone la rimessione della questione alla Corte costituzionale affinché ne verifichi la fondatezza.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria che provvederà, altresì, alla notifica della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, e alla comunicazione al pubblico ministero e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Lecce, l'11 maggio 2017

*Il Magistrato di sorveglianza: MAGLIOLA*

17C00226

N. 143

*Ordinanza del 6 febbraio 2017 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da M.M. contro P. L. e G.G. & figli snc*

**Esecuzione forzata - Somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento - Prevista possibilità di pignoramento nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle Province ed ai Comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito - Mancata previsione di un minimo impignorabile necessario a garantire al lavoratore mezzi adeguati alle sue esigenze di vita.**

– Codice di procedura civile, art. 545, commi quarto e ottavo.

**Esecuzione forzata - Somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego - Limiti al pignoramento nel caso di accredito sul conto corrente bancario o postale - Mancata previsione di tali limitazioni per le retribuzioni, non versate in conto corrente, soggette al limite di pignoramento del comma quarto dell'art. 545 cod. proc. civ.**

– Codice di procedura civile, art. 545, comma ottavo.

## TRIBUNALE DI TRENTO

### ESECUZIONI MOBILIARI

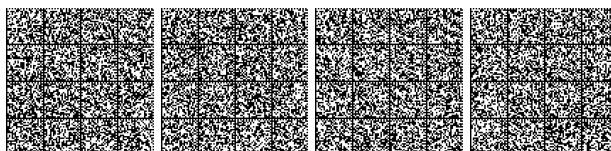
Ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Nel procedimento n. 780/16 promosso da M M - creditrice procedente nei confronti di L P - debitore, il giudice dell'esecuzione:

letti gli atti della procedura esecutiva di cui all'epigrafe;

sciogliendo la riserva presa alla udienza del 10 ottobre 2016;

rilevato che il credito di M M nei confronti di L P - ammonta in base al precetto ad € 19.101,28 sulla base della sentenza della Corte d'appello di Trento n. 90/13 Reg. Sent. 21/12 Reg. Gen. del 3 aprile 2013 depositato il 10 aprile 2013 oltre le spese della procedura esecutiva;



rilevato che il terzo pignorato: G G - S.n.c., in data 4 agosto 2016, ha reso dichiarazione positiva del suo obbligo di corrispondere al debitore uno stipendio mensile netto di circa € 900,00 (al netto delle ritenute previste dalla legge);

rilevato che deve applicarsi il regime di pignorabilità degli stipendi ed altri emolumenti riguardanti il rapporto di lavoro;

rilevato che in base all'art. 545 c.p.c. «Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni, altro credito» e che da tale disposizione si ricava che lo stipendio è pignorabile fino ad 1/5, e che un quinto dello stipendio ammonta ad € 180,00 per cui resterebbero al debitore € 720,00 per la sua sopravvivenza (non risultando agli atti che abbia altre fonti di sostentamento);

rilevato che nel decreto-legge n. 16/2012 (cd. «decreto semplificazioni») convertito in legge n. 44/2012, l'art. 3, comma 5, che ha aggiunto, nel decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, in materia di pignoramento presso terzi disposto dall'agente della riscossione per i tributi dovuti allo Stato (in tema di pignoramenti Equitalia), l'art. 72-ter, recante il titolo «Limiti di pignorabilità», secondo il quale: «Le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impegno, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate dall'agente della riscossione:

a) in misura pari ad 1/10 per importi fino a € 2.500,00;

b) in misura pari ad 1/7 per importi da € 2.500,00 a € 5.000,00».

«Resta ferma la misura di cui all'art. 545, comma IV, c.p.c., se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro»;

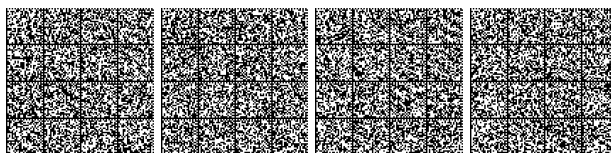
rilevato che, nella ipotesi di pignoramento della pensione, la Corte costituzionale con la nota sentenza 4 dicembre 2002, n. 506 in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata relativamente all'art. 128 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153, afferma la pignorabilità per ogni credito, nei modi e nei limiti stabiliti dall'art. 545 c.p.c., solo di quella parte della pensione che non sia necessaria a garantire al pensionato i «mezzi adeguati alle sue esigenze di vita»;

rilevato che in relazione alle pensioni la soglia minima impignorabile non era stata originariamente definita dal legislatore ma era stata individuata in prima battuta dalla giurisprudenza che aveva ritenuto trattarsi di questione di merito rimessa alla valutazione del giudice della esecuzione (cfr. Cass. n. 6548/11 confermata da Cass. III civ. 18755/2013 «le soluzioni che si riforma alle normative la cui utilizzabilità diretta era già stata esclusa dalla sentenza della Corte costituzionale, ed in particolare quella che si rifà alla pensione sociale, nonchè la soluzione che applica direttamente il trattamento minimo di cui alla legge n. 488 del 2001, art. 38, commi 1 e 5 e della legge n. 289 del 2002, art. 39, comma 8, presentano margini di opinabilità, poiché i relativi presupposti paiono tutti orientati esclusivamente alle specifiche finalità previdenziali o assistenziali dei singoli istituti e non sono suscettibili, se non altro in via immediata, di adeguata generalizzazione, sicché non solo, il trattamento minimo, ma neppure l'importo della pensione sociale corrispondono necessariamente al minimo indispensabile per la sussistenza in vita in condizioni dignitose. Il principio di diritto che si intende confermare allora non può che essere quello di cui alla sentenza appena citata, per il quale l'indagine circa la sussistenza o l'entità della parte di pensione necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle sue esigenze di vita, e come tale legittimamente assoggettabile al regime di assoluta impignorabilità - con le sole eccezioni, tassativamente indicate, di crediti qualificati è rimessa, in difetto di interventi del legislatore al riguardo, alla valutazione in fatto del giudice dell'esecuzione ed è incensurabile in cassazione se logicamente e congruamente motivata»;

rilevato che sul punto è successivamente finalmente intervenuto il legislatore modificando l'art. 545 c.p.c. e fissando per le pensioni, al comma VII, un parametro legale corrispondente «alla misura massima mensile dell'assegno sociale, aumentata della metà» con ciò disattendendo le precedenti argomentazioni della giurisprudenza di legittimità sia per aver ora previsto per legge tale limite, costituente garanzia di un minimo assolutamente impignorabile, sia per averlo determinato con riferimento al parametro della pensione sociale;

rilevato che, per contro, il legislatore, al comma VIII dell'art. 545 c.p.c. non ha provveduto in modo analogo a disporre un generale minimo assolutamente impignorabile per le retribuzioni, prevedendo un regime speciale solo per i pignoramenti delle retribuzioni effettuati sul conto corrente o postale;

rilevato che il pensionato, essendo ritirato dal lavoro non deve farsi carico delle spese necessarie a produrre il proprio reddito, mentre il lavoratore si presuppone che debba recarsi con mezzi propri sul luogo di lavoro, vestirsi in modo adeguato alla funzione svolta, utilizzare energie anche fisiche che richiedono una alimentazione più ricca di chi è a riposo, e quindi sostenere delle spese indispensabili alla produzione di un reddito, oltre a quelle necessarie per la mera sopravvivenza (nutrirsi, coprirsi, riscaldarsi, assicurarsi un alloggio etc.);



ritenuto che anche per il lavoratore debba essere individuata un minimo vitale indispensabile e non pignorabile, che non possa essere distolto dalla funzione primaria del salario, che è quella appunto di consentire la sopravvivenza e l'utilizzo delle proprie capacità lavorative a chi abbia come sola risorsa il proprio lavoro;

ritenuto che appare illogico che tale minimo sia previsto per le pensioni e non per le retribuzioni e altrettanto illogico sarebbe se questo secondo venisse determinato secondo criteri difformi da quelli adottati nel VII comma per le pensioni (come nel citato esempio delle retribuzioni versate in conto corrente o postale per le quali comma dell'art. 545 c.p.c. prevede che «possono essere pignorate, per l'importo eccedente il triplo dell'assegno sociale, quando l'accredito ha luogo in data anteriore al pignoramento; quando l'accredito ha luogo alla data del pignoramento o successivamente, le predette somme possono essere pignorate nei limiti previsti dal terzo, quarto, quinto e settimo comma, nonché dalle speciali disposizioni di legge») alla luce delle comune funzione sostanziale, e cioè di rappresentare il mezzo di sostentamento in *primis* alimentare del percipiente;

ritenuto che in assoluto, sotto il profilo della pignorabilità, il legislatore non ha escluso l'equiparazione del trattamento delle pensioni a quello delle retribuzioni, atteso che tale parificazione avviene nel caso di retribuzioni versate in conto corrente in forza il combinato disposto dei commi VII e VIII dell'art. 545 c.p.c. e pertanto é il legislatore stesso ad avere apportato un *vulnus* al dogma della non equiparabilità delle due fattispecie;

ritenuto che il legislatore, al comma VIII, mediante richiamo al comma VII, ha esplicitamente parificato stipendi e pensioni nel disciplinare le somme di impignorabilità in relazione all'ipotesi in cui la pensione o lo stipendio vengano pignorati quando sono già stati accreditati sul conto corrente con ciò infrangendo il dogma della non estensibilità della limitazione del «minimo vitale» alla pignorabilità di versamenti di natura non pensionistica;

ritenuto dunque che, dopo la modifica dell'art. 545 c.p.c. la disparità di trattamento non si pone più tra pensioni da un lato e retribuzioni dall'altro, ma tra pensioni e retribuzioni versate in conto corrente da un lato e retribuzioni non versate in conto corrente dall'altro;

osservato che, nel tempo, la sostanziale identità di funzione della pensione e della retribuzione o salario è stata riconosciuta sempre più spesso dalla giurisprudenza, anche in applicazione di norme internazionali ed europee, per cui appare necessario un ripensamento del complesso contesto normativo, anche alla luce della nuova normativa in tema di pignoramenti per crediti tributari dello Stato (decreto-legge n. 16/2012 cd. «decreto semplificazioni» convertito in legge n. 44/2012, art. 3, comma V, che ha aggiunto, nel decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, l'art. 72-ter, recante il titolo «Limiti di pignorabilità»;

ritenuto la «discrezionalità del legislatore», deve essere contenuta «nei limiti di ragione» e pertanto, in assenza di un fondamento ragionevole e costituzionalmente orientato per tale disparità, non vi è posto per la «discrezionalità del legislatore», le cui decisioni devono anzi essere sottoposte al rigoroso vaglio costituzionale della corrispondenza al dettato dell'art. 3 della Costituzione;

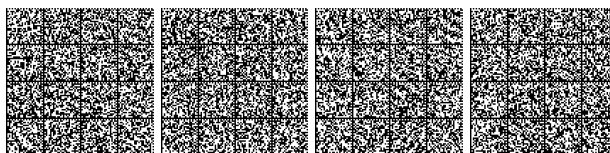
ritenuto che la stessa tecnica legislativa operata dal legislatore mediante il preciso richiamo al comma VII (pignorabilità delle pensioni) operato dal comma VIII (pignorabilità delle retribuzioni) nell'ipotesi di retribuzioni versate in conto corrente realizza un parallelismo tra la pignorabilità delle retribuzioni e quella delle pensioni;

ritenuto che altresì appare petizione di principio l'affermata «specificità della situazione del pensionato» atteso anzi che, nella normalità dei casi, i pensionati sono tali in quanto ex lavoratori e tra le due condizioni vi è un nesso comune per il quale di norma la pensione è frutto e conseguenza dell'esistenza di una precedente retribuzione, talché tra la condizione di lavoratore e quella di pensionato vi è di norma un *continuum*;

ritenuto che è concreto dunque il rischio di arroccamento su posizioni autoreferenziali che non tengono conto della realtà sostanziale delle cose e che sono di difficile comprensibilità per l'insieme dei consociati, in quanto prive di un oggettivo fondamento;

ritenuto che la previsione del IV e del VIII comma dell'art. 545 c.p.c. contrastano dunque con il principio costituzionale di eguaglianza e ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione laddove non si estendono tout court alle retribuzioni lo stesso generale minimo assolutamente impignorabile previsto per le pensioni e lo stesso meccanismo di determinazione del minimo stesso;

rilevato che tale profilo di incostituzionalità discende non tanto in via diretta dalla violazione dell'art. 36 Cost. ma direttamente dalla violazione dell'art. 3 Cost. per effetto della disparità di trattamento tra i due regimi, per cui se in materia di pensioni è affermato il principio della necessità di una salvaguardia minima del reddito e viene stabilito un determinato punto di equilibrio tra i diritti del creditore e quelli dell'esecutato gli stessi non possono non essere applicati anche in materia di retribuzioni data la medesima funzione delle due attribuzioni economiche;





ritenuto che, aperta per tale via una breccia nella precedente posizione della giurisprudenza costituzionale, non possa a questo punto non riesaminarsi in via mediata anche la questione sotto il profilo del rispetto del dettato dell'art. 36 Cost;

ritenuto che, se la retribuzione venisse ridotta al di sotto di quel minimo vitale indispensabile alla sopravvivenza, riconosciuto per le pensioni, ne risulterebbe violato il precetto costituzionale di cui all'art. 36 Cost. che prevede che la retribuzione debba essere «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa», oltre ai precetti di cui agli articoli 1,2,3,4 Cost.;

ritenuto che ciò porterebbe al determinarsi di effetti negativi per tutto il tessuto sociale (ad es. il lavoratore sarebbe spinto ad orientarsi verso il mercato del lavoro irregolare, sarebbe spinto a comportamenti illegali, non potrebbe far fonte ai propri obblighi nei confronti della famiglia, etc.);

rilevato che la questione misura della retribuzione non ha valenza esclusivamente nei rapporti lavoratore-datore di lavoro, senza che da essa scaturisca, quindi, vincolo alcuno per terzi estranei a tale rapporto, oltre quello - frutto di razionale «contemperamento dell'interesse del creditore con quello del debitore che percepisca uno stipendio» (sentenze n. 20 del 1968 e 38 del 1970) - del limite del quinto della retribuzione quale possibile oggetto di pignoramento;

rilevato che una siffatta lettura contrasterebbe con l'art. 1 il quale proclamando che «l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro» quale principio fondante dell'Ordinamento attribuisce alla retribuzione e alla sua determinazione una valenza che non si esaurisce all'ambito dei rapporti lavoratore-datore di lavoro;

rilevato altresì che tale lettura contrasta con l'art. 3 secondo comma ove viene proclamato il principio di eguaglianza sostanziale che, letto alla luce dell'art. 1, della Costituzione, pone la retribuzione e la questione della sua quantificazione quale elemento centrale nella realizzazione del suddetto principio di eguaglianza sostanziale con un preciso obbligo per il legislatore ordinario di tutelare maggiormente i cittadini che percepiscono le retribuzioni più basse;

rilevato infatti che il legislatore ordinario ha inteso concretamente realizzare il principio di eguaglianza sostanziale mediante precise scelte legislative (quale la tassazione progressiva dei redditi, gli interventi a favore dei cittadini percipienti i redditi più bassi...) finalizzate anche a tutelare la dignità dei lavoratori e basate sulla rilevazione delle disparità delle retribuzioni e sull'esistenza di livelli di soglia delle retribuzioni;

rilevato che la dignità del lavoratore, di cui l'art. 36 è tutela, è declinazione della generale dignità tutelata dall'art. 3 che, in quanto norma generale, proclama un principio non si esaurisce all'ambito dei rapporti lavoratore-datore di lavoro ma è principio fondamentale dell'Ordinamento;

considerato che la pronuncia del 2002 nel riportarsi alle precedenti, si pone in un contesto economico e sociale nonché normativo ben diverso da quello attuale, sia per quanto riguarda le modifiche normative introdotte sul regime delle pensioni e dei contratti di lavoro, sia per i mutamenti della giurisprudenza che sempre più è andata nel senso di riconoscere identità di funzioni allo stipendio ed alla pensione, sia per i dati fattuali relativi alle potenzialità di lavorare e di produrre reddito a cui una persona può aspirare. dato che la nostra società sta attraversando una crisi economica senza precedenti, ritenuta da molti esperti anche peggiore della grande crisi del 1929, situazione che determina un generalizzato impoverimento dei lavoratori dovuto alla esiguità degli stipendi, ai mancati adeguamenti alla inflazione, alla perdita di potere di acquisto dei salari e degli stipendi in generale, etc.;

ritenuto che tali mutati fattori economici fanno sì che, anche nel caso di specie, in mancanza di prova contraria, si debba ritenere che l'unico reddito su cui il debitore possa far conto per la sua sopravvivenza sia quello modestissimo sottoposto a pignoramento;

osservato che nel contesto economico-sociale attuale, con i livelli di disoccupazione ormai raggiunti in Italia, con la crisi economica che si è determinata negli ultimi anni, le retribuzioni ed i salari minimi (per lavori spesso precari o part-time) come quello percepito dal debitore sono già ai limiti della sussistenza e non appare più frutto di un razionale «contemperamento dell'interesse del creditore con quello del debitore che percepisca uno stipendio» consentire il pignoramento della retribuzione, seppure nel limite di un quinto, destinata in modo essenziale ed imprescindibile a garantire la sopravvivenza fisica del lavoratore e la sua possibilità di svolgere le sue prestazioni lavorative sopportando i costi necessari a produrre la sua forza lavoro;

rilevato che per il 2016 l'assegno sociale ammonta a € 448.07 - talché il limite di impignorabilità assoluta delle pensioni, ai sensi del VII comma dell'art. 545 c.p.c. ammonta ad € 672,10;

rilevato che, la somma di € 720.00 che resterebbe al debitore dedotto un quinto del suo stipendio, appare appena superiore al minimo indispensabile ad un essere umano che lavora per sostentarsi (dubitando che tale importo possa bastare anche a sostenere la propria famiglia), tenuto conto anche del fatto che quello stesso essere umano, per produrre quel reddito deve comunque sostenere delle spese (per mangiare, vestirsi, recarsi sul luogo di lavoro etc.), per cui è impensabile che senza un reddito minimo il lavoratore possa comunque prestare la sua opera;



osservato che il comma VIII dell'art. 545 c.p.c. distingue l'ipotesi del pignoramento dello stipendio versato in conto corrente da quella dello stipendio pignorato alla fonte, presso il datore di lavoro, richiamando per il primo il VII comma e quindi prevedendo l'estensione a tale ipotesi dei limiti di pignorabilità previsti per le pensioni per le somme versate dopo il pignoramento mentre nel secondo caso devono applicarsi i limiti di cui al comma IV senza la previsione di un minimo impignorabile;

rammentato che, prima della riforma dell'art. 545 c.p.c. il problema si era posto in termini opposti (seppur parzialmente diversi) quando all'attenzione della Suprema Corte era stata posta la questione della disparità di trattamento tra il pignoramento dello stipendio alla fonte (con vincolo su un quinto dello stipendio) e il pignoramento effettuato sul conto corrente alimentato esclusivamente dallo stipendio (il cui saldo era totalmente assegnabile al creditore precedente);

considerato che il sistema presentava caratteri di profonda iniquità ed ingiustizia sociale, oltre che storture giuridico-costituzionali evidenti poiché, in sostanza, il limite di un quinto operava quando il pignoramento avveniva direttamente alla fonte, ossia direttamente da parte dell'ente previdenziale del datore di lavoro, mentre, se effettuato in un secondo momento, il pignoramento dello stipendio, della pensione o di altro emolumento pubblico presso la banca dove il dipendente o pensionato aveva depositato le somme ricevute mensilmente il limite di un quinto non operava più;

ritenuto che in questo modo il limite del quinto pignorabile della pensione o dello stipendio veniva legalmente aggirato, consentendo a chi doveva riscuotere un credito di rifarsi direttamente, senza alcun limite, sul denaro che il soggetto deteneva sul conto, quindi anche su tutta la pensione o tutto lo stipendio e tutto ciò in maniera arbitraria ed immotivata, tenendo conto che un conto corrente bancario o postale è un prospetto analitico in cui ogni voce «in entrata» ed «in uscita» è distinta dall'altra, oltre che facilmente identificabile.

considerato il decreto legge n. 201/2011 (cd. decreto «Salva-Italia», successivamente convertito in legge n. 214/2011) il quale all'art. 12, comma II lett. c), prevede che «lo stipendio, la pensione, i compensi comunque corrisposti dalla pubblica amministrazione (...) e ogni altro tipo di emolumento a chiunque destinato, di importo superiore a cinquecento euro, debbono essere erogati con strumenti diversi dal denaro contante ovvero mediante l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici bancari o postali, Il limite di importo di cui al periodo precedente può essere modificato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze», limite poi elevato a € 1.000,00;

considerato che gli «strumenti di pagamento elettronici bancari o postali» sono costituiti dal bonifico bancario o postale ovvero il bollettino postale (che presuppongono necessariamente l'esistenza di un conto corrente di appoggio);

ritenuto che quindi, che i percettori di superiori a € 1.000,00 non avevano altra scelta che l'apertura di un conto corrente, lungi da essere ciò frutto di una libera decisione;

ricordato che in giurisprudenza solo un orientamento minoritario dei Tribunali di merito ha rilevato l'iniquità della mancanza di limiti alla pignorabilità delle somme versate in conto corrente a titolo di pensione e/o retribuzione (Tribunale Sulmona, ordinanza 20 marzo 2013; Tribunale Cagliari, ordinanza 13 aprile 2013; Tribunale Savona, ordinanza 2 gennaio 2014);

osservato che, posta la questione all'attenzione del Tribunale di Lecce, questi, con Ordinanza 12 febbraio 2014 ha sollevato la questione di incostituzionalità dell'art. 12 comma 2 lett. c) legge n. 214/2011, per violazione degli artt. 38, e 3 della Costituzione, nella parte in cui non ha previsto che siano fatte salve le limitazioni in materia di pignoramento di cui all'art. 545 c.p.c.;

osservato che la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'art. 12, comma 2 del dl 201/2011 (convertito in legge n. 148/2011), ha dichiarato l'inammissibilità della questione quale conseguenza dall'errore di individuazione della norma censurata in cui è incorso il Tribunale di Lecce, giudice rimettente, il quale «non deve fare applicazione, nel caso di specie, della norma impugnata - volta ad assicurare misure di tutela della sicurezza sociale e di contrasto alla criminalità organizzata - bensì delle disposizioni in tema di conto corrente, le quali comportano - alla stregua della giurisprudenza testé richiamata - l'assenza di limiti al generale principio della responsabilità patrimoniale di cui all'art. 2740 del codice civile» (Corte costituzionale 15 maggio 2015 n. 85);

considerato che, con riferimento a queste tematiche, la Corte costituzionale aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che ponevano un assoluto divieto alla pignorabilità delle pensioni erogate dall'INPS (limitando l'impignorabilità assoluta alla sola parte necessaria per soddisfare le esigenze minime di vita del pensionato) e che, ulteriormente, la Corte aveva affermato che l'esclusione della pignorabilità dei crediti da pensione non poteva riguardare l'intera somma, bensì la sola parte necessaria ad assicurare mezzi adeguati alle esigenze di vita dei pensionati (mentre per la parte restante continuano a valere gli ordinari limiti), mentre, analoga interpretazione non era ancora stata fatta con riguardo alla fattispecie oggetto dell'Ordinanza del Tribunale di Lecce, che riguarda le somme transitate dal soggetto erogatore dell'indennità di disoccupazione al conto corrente dell'avente diritto;



considerato dunque che con sentenza 15 maggio 2015 n. 85 la Corte costituzionale ha affermato che «se il credito per il saldo del conto corrente, nonostante sia stato alimentato da rimesse pensionistiche, non gode, allo stato della legislazione, della impignorabilità parziale relativa ai crediti da pensioni, ciò non può precludere in radice la tutela dei principali bisogni collegati alle esigenze di vita del soggetto pignorato, (...) In tale contesto, l'individuazione e le modalità di salvaguardia della parte di pensione necessaria ad assicurare al beneficiario mezzi adeguati alle sue esigenze di vita è riservata alla discrezionalità del legislatore, il quale non può sottrarsi al compito di razionalizzare il vigente quadro normativa in coerenza con i precetti dell'art. 38 Cost», dichiarando formalmente inammissibile la questione di incostituzionalità, pur rilevando la sussistenza di un vuoto di tutela imputabile al legislatore, ed esortando quest'ultimo a porvi rimedio, senza ricorrere ai ben più incisivi strumenti dei quali dispone per garantire immediatamente il pieno rispetto della Costituzione;

considerato dunque che, riformando il comma VIII il legislatore ha inteso correggere tale stortura prevedendo un vincolo di impignorabilità assoluta («il tripla dell'assegno sociale») sia per gli stipendi che per le pensioni, ma è andato oltre prevedendo un regime di favore per le somme pervenute sul conto corrente a titolo di retribuzione dopo la data del pignoramento;

considerato che appare contrario al principio di eguaglianza di cui all'art. 3, Costituzione che il medesimo stipendio sia trattato in modo diverso qualora il creditore pignorante decida di procedere al pignoramento presso la fonte (il datore di lavoro) o presso la destinazione (il conto corrente) con un trattamento decisamente deteriore questa volta per la prima ipotesi;

considerato dunque che la questione si pone ora in termini diversi e con elementi di novità (quale il novellato testo dell'art. 545 c.p.c.) rispetto al quesito posto alla Corte costituzionale dal Tribunale di Lecce e pertanto la questione è da ritenersi non manifestamente infondata;

rilevato altresì che tale differenziazione, come detto ontologicamente priva di giustificazione, appare contraria al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., atteso che il prelievo è maggiore proprio nell'ipotesi in cui il pignoramento colpisce tutte le somme dovute al lavoratore in costanza del rapporto di lavoro subordinato (quindi con una maggior possibilità di soddisfare il proprio credito per il creditore precedente) rispetto a quella in cui il vincolo si estende sulle ben più ridotte mensilità pervenute sul conto corrente nell'intervallo temporale tra la data del pignoramento e la data dell'assegnazione operata dal giudice dell'esecuzione;

ritenuto che l'VIII comma dell'art. 545 c.p.c. violi il principio di eguaglianza non solo sotto il profilo del diverso trattamento riservato allo stesso stipendio se pignorato alla fonte o sul conto corrente, ma anche in relazione alla diversa prospettiva di un confronto tra stipendi diversi ma omologhi e tuttavia trattati in modo diseguale;

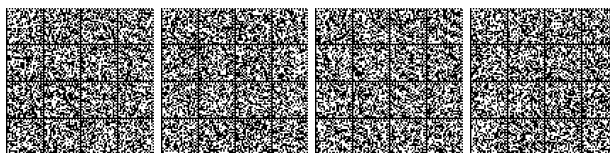
osservato che l'VIII comma dell'art. 545 c.p.c., prevede ora che «le somme dovute a titolo di stipendio, salario, altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, ... nel caso di accredito su conto bancario o postale intestato al debitore, possono essere pignorate. ... quando l'accredito ha luogo alla data del pignoramento o successivamente. nei limiti previsti dal terzo, quarto, quinto e settimo comma» e pertanto che, considerato che il VII comma è norma derogatoria rispetto al IV comma e pertanto su questo prevalente, alle somme versate in conto corrente dalla data del pignoramento in poi si devono applicare i limiti di pignorabilità di cui al comma VII («non possono essere pignorate per un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale, aumentato della metà»);

osservato che VIII comma dell'art. 545 c.p.c. parla genericamente di somme accreditate «successivamente, senza prevedere alcuna limitazione temporale e che quindi la norma si applica a tutte le somme accreditate sul conto corrente a far data dal pignoramento;

considerato che per pacifico orientamento giurisprudenziale di merito e di legittimità possono essere pignorate anche somme ancora non liquide ed esigibili e neppure allo stato esistenti in quanto somme future a condizione che la loro venuta ad esistenza appaia alquanto probabile come in presenza di un contratto, quale è il contratto generante un rapporto di lavoro subordinato;

considerato che l'art. 545 c.p.c. deve essere visto in un'ottica sistemica rispetto all'insieme delle norme in vigore ed in particolare rispetto al decreto legge n. 201/2011 (cd, decreto «Salva-Italia» successivamente convertito in legge n. 214/2011) ed in particolare all'art. 12, comma II, lettera c);

ritenuto che quindi, allo stato, alla luce dell'obbligatorietà di tale modalità di corresponsione degli stipendi si è costituita una vera e propria presunzione legale per cui gli stipendi superiori a € 1.000,00 non possono che essere versati in conto corrente (bancario o postale);



ritenuto dunque, per il combinato disposto dei commi VII e VIII dell'art. 545 c.p.c. e del art. 12 del cd. decreto - Salva-Italia che a tutte le retribuzioni a partire dall'importo di € 1.000,00 mensili siano da applicare i limiti di impignorabilità di cui al VII comma dell'art. 545 c.p.c. («non possono essere pignorate per un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale aumentato della metà»);

considerato che la predetta presunzione legale non opera per le retribuzioni di importo fino a € 1.000,00 le quali restano soggette ai limiti di cui al comma IV dell'art. 545 c.p.c. e sono quindi sottoposte ad un prelievo del quinto del totale, senza la previsione del minimo impignorabile;

considerato che dunque, in concreto, vengono penalizzati proprio le retribuzioni più basse a favore di quelle più elevate;

rilevato dunque che subiscono un trattamento deteriore proprio le retribuzioni più basse in violazione del principio di eguaglianza formale, di eguaglianza sostanziale, di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione;

#### OSSERVA

Che sussistono seri dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 545, IV comma c.p.c., VIII comma c.p.c., nella parte in cui con riferimento alle «somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento» indicate nel II comma, prevede che: «Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito» e non prevede invece un minimo impignorabile necessario a garantire al lavoratore «mezzi adeguati alle sue esigenze di vita», ed una retribuzione «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa» con particolare riferimento alle esigenze di un reddito minimo che gli consenta di sostenere le sue spese minime necessarie al suo stesso sostentamento in vita ed in condizioni di vita adeguate a consentirgli la stessa produzione del reddito.

Detta disposizione si pone in contrasto con gli artt. 1, 2, 3 e 36, della Costituzione.

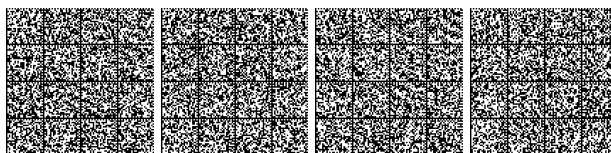
In relazione all'art. 1 della Corte costituzionale che afferma che la Repubblica è «fondata sul lavoro», all'art. 2 che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, all'art. 3 che sancisce il principio di eguaglianza formale e sostanziale ed il principio di ragionevolezza, all'art. 36 che prevede che la retribuzione deve essere non solo commisurata alla quantità e qualità del lavoro prestato, ma anche che deve essere «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa».

Al cittadino lavoratore deve essere garantito che il frutto del suo lavoro, cioè il suo stipendio o salario, sia destinato almeno nei limiti del minimo indispensabile, al soddisfacimento delle esigenze primarie di sopravvivenza sue e della famiglia, diversamente ne risulterebbe violata sia la dignità del lavoro come fondamento stesso della Repubblica, sia il diritto al lavoro (in quanto lavorare può diventare economicamente non conveniente), sia il diritto a che la retribuzione percepita sia «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa».

Il principio di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3) risulta violato in relazione al diverso trattamento che riguarda il pensionato, il quale, non prestando più attività lavorativa riceve una tutela della propria pensione (che può essere vista anche come una retribuzione differita) diversa e maggiore di quella che riceve un lavoratore attivo, il quale ha ancora più necessità di vedere tutelato un limite vitale di sopravvivenza oltre il quale il suo stipendio non può essere assoggettato a pignoramento. Tale differenza, avuto riguardo ai cambiamenti intervenuti nel contesto normativa, nella giurisprudenza, nel tessuto sociale, nella economia, non appare più giustificata da alcun principio di ragionevolezza.

Il principio di uguaglianza risulta anche violato in relazione al diverso trattamento che riceve il debitore a seconda del credito per cui si procede. Se il credito è erariale, paradossalmente il debitore risulta maggiormente tutelato, quando invece le ragioni di interesse pubblico e di quadro normativo di riferimento dovrebbero giustificare, al contrario, un miglior trattamento dei crediti erariali rispetto a quelli comuni.

Questo remittente non ignora le precedenti pronunce (anche recenti) della Corte costituzionale ma ritiene che la sentenza 3 dicembre 2015 n. 248 abbia omesso di pronunciarsi in relazione alla questione principale, quale la contrarietà della norma all'art. 3 Cost. Ritiene altresì che la carenza di esame alla luce dell'art. 3 Cost. abbia indotto la Corte a esaminare la questione sollevata solo alla luce dell'art. 36 Cost., senza che questo venisse letto in relazione all'art. 3 Cost. Ritiene altresì che l'Ordinanza del Tribunale di Viterbo non sottoponesse all'esame della Corte costituzionale l'equiparazione effettuata dal comma VIII dell'art. 545 c.p.c. tra le pensioni e gli stipendi accreditati in conto corrente. Ritiene infine che nel complesso la sentenza non motivi passaggi essenziali del suo ragionamento giuridico.





La questione è rilevante nel giudizio in corso ai fini della decisione - adattabile anche ex officio - sulla quantificazione dell'importo che può essere assegnato al creditore.

### *Osserva altresì*

Che sussistono seri dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 545, VIII comma c.p.c., nella parte in cui prevede che «Le somme dovute a titolo di stipendio, salario, altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, nonché a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione, di assegni di quiescenza. nel caso di accredito su conto bancario o postale intestato al debitore, possono essere pignorate, per l'importo eccedente il triplo dell'assegno sociale, quando l'accredito ha luogo in data anteriore al pignoramento;

quando l'accredito ha luogo alla data del pignoramento o successivamente, le predette somme possono essere pignorate nei limiti previsti dal terzo, quarto, quinto e settimo comma, poiché dalle speciali disposizioni di legge» e non prevede invece tali limitazioni per le retribuzioni non versate in conto corrente che restano soggette alle limitazioni di cui all'art. 545 c.p.c. IV comma;

Detta disposizione si pone in contrasto con gli artt. 1, 3 e 36, della Costituzione.

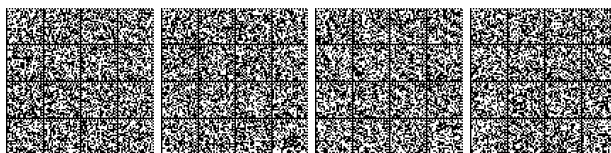
In relazione all'art. 1 della Corte costituzionale che afferma che la Repubblica è «fondata sul lavoro», all'art. 3 che sancisce il principio di eguaglianza formale e sostanziale ed il principio di ragionevolezza, all'art. 4 che riconosce e garantisce il diritto al lavoro e il dovere di ogni cittadino di svolgere una attività o funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società, all'art. 36 che prevede che la retribuzione deve essere non solo commisurata alla quantità e qualità del lavoro prestato, ma anche che deve essere «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa».

Il principio di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3) risulta violato in relazione al diverso trattamento da applicarsi al medesimo reddito qualora venga pignorato alla fonte (ove il IV comma dell'art. 545 c.p.c. consente la pignorabilità di un quinto calcolato sul totale) o una volta che è stato accreditato in conto corrente dopo il pignoramento (ove il combinato disposto dei commi VIII e VII dell'art. 545 c.p.c. limita la base di calcolo del quinto alla differenza tra quanto percepito e il minimo vitale stabilito dal VII comma. differenza di trattamento che non appare giustificata da alcun principio di ragionevolezza tenendo presente che si tratta del medesimo reddito.

Il principio di uguaglianza formale risulta anche violato in relazione al diverso trattamento che riceve il debitore percipiente un reddito superiore alla somma di € 1.000,00 mensili da quello riservato al debitore percipiente un reddito inferiore a tale soglia. Per il per il combinato disposto dei commi VII e VIII dell'art. 545 c.p.c. e dell'art. 12 del cd. decreto «Salva-Italia, infatti, tutte le retribuzioni a partire dall'importo di € 1.000,00 godono della presunzione legale che trattasi di retribuzioni pagate» con strumenti diversi dal denaro contante ovvero mediante l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici bancari o postali e cioè con accredito in conto corrente. Alle stesse si applica dunque indifferentemente il combinato disposto dei commi VIII e VII dell'art. 545 c.p.c. l'addove stabilisce che «le somme dovute a titolo di stipendio, salario, altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, ... nel caso di accredito su conto bancario o postale intestato al debitore. possono essere pignorate, ... quando l'accredito ha luogo alla data del pignoramento o successivamente, nei limiti previsti dal terzo, quarto, quinto e settimo comma, e cioè per un quinto calcolato sull'eccedenza del minimo vitale pari ad «un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale, aumentato della metà», atteso che il VII comma dell'art. 545 c.p.c. richiede esclusivamente che l'accredito avvenga «alla data del pignoramento o successivamente» senza altre limitazioni, il che consente di applicare la norma non solo agli accrediti in conto corrente sino all'ordinanza di assegnazione, ma ad ogni forma di pagamento in conto corrente della retribuzione successiva al pagamento. Non così è per il lavoratore che percepisca un reddito inferiore a € 1.000,00 mensili, per il quale il IV comma prevede che il calcolo del quinto pignorabile avvenga sull'intero ammontare della retribuzione;

Tale differenziazione viola altresì il principio di ragionevolezza, in quanto non sussiste una ratio che giustifichi un trattamento differenziato di due attribuzioni patrimoniali entrambe quali e abili come retribuzione;

Tale differenziazione viola infine il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, Cost. il quale recita che «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» vincolando il legislatore ordinario a legiferare conferendo una particolare protezione ai soggetti economicamente più deboli mentre nella situazione illustrata avviene paradossalmente l'opposto atteso che sono le retribuzioni più basse (quelle sino a € 999,00) a subire il prelievo proporzionalmente maggiore;



È dunque paradossale che vengano colpiti più duramente i debitori che dovrebbero essere maggiormente tutelati. La questione è anch'essa rilevante nel giudizio in corso ai fini della decisione - adottabile anche ex officio - sulla quantificazione dell'importo che può essere assegnato al creditore.

Si dispone che la cancelleria effettui le comunicazioni previste dalla legge.

Trento, 16 gennaio 2017

*Il Giudice onorario di pace*  
BALSAMO

17C00220

N. 144

*Ordinanza del 16 maggio 2017 del G.I.P. del Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di M. F.*

**Reati e pene - Omicidio stradale - Lesioni personali stradali - Computo delle circostanze - Divieto di prevalenza e/o equivalenza della circostanza attenuante speciale prevista dall'art. 589-bis, comma 7, cod. pen.**

- Codice penale, art. 590-*quater*, introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

## TRIBUNALE DI ROMA

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

### ORDINANZA

Il Giudice per l'udienza preliminare dott. Costantino De Robbio;

premesso che il pubblico ministero ha chiesto il rinvio a giudizio di M. F. per i reati previsti e puniti degli articoli 589-*bis*, commi 2 e 8 del codice penale, e 186 lettera C, commi 2-*bis* e 22-*sexies* C.d.S.;

che all'udienza del 28 febbraio 2017 il difensore ha sollevato eccezione di costituzionalità dell'art. 590-*quater* codice penale (introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016 n. 41) in relazione agli articoli 3, 25 comma 2 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenze e/o equivalenza dell'attenuante speciale prevista dall'art. 589-*bis*, comma 7 del codice penale rispetto alle circostanze aggravanti previste dagli articoli 589-*bis*, 589-*ter*, 590-*bis* e 590-*ter* del codice penale;

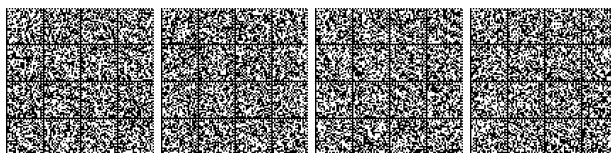
### OSSERVA

*Sulla rilevanza della questione.*

L'imputato è stato tratto a giudizio per il delitto di omicidio stradale e lesioni stradali plurime, per avere guidato un'autovettura in stato di ebbrezza e tamponato un autocarro, in tal modo provocando la morte di uno dei soggetti trasportati su quest'ultimo mezzo nonché il ferimento di altro trasportato e del guidatore dello stesso.

Dagli atti emergono diversi elementi che potrebbero, all'esito del giudizio abbreviato, comportare l'attribuzione di responsabilità concorrenti con quelle dell'imputato:

il guidatore dell'autocarro tamponato era a sua volta sotto l'effetto di sostanze stupefacenti del tipo cocaina, sicché anche la sua condotta di guida potrebbe avere risentito di tale stato contribuendo al sinistro;



il trasportato deceduto non indossava la cintura di sicurezza;  
il tratto di strada su cui è avvenuto il sinistro presentava illuminazione non funzionante.

L'accertamento di una o più di queste circostanze di fatto come concause del sinistro comporterebbe l'applicazione, in misura da valutare, della circostanza attenuante prevista dall'art. 589-bis comma 7, con conseguente diminuzione della pena fino alla metà.

Tale diminuzione tuttavia potrebbe operare solo sulla quantità di pena determinata ai sensi delle circostanze aggravanti previste dall'art. 589-bis, poiché l'art. 590-quater codice penale impedisce il bilanciamento delle circostanze aggravanti ed attenuanti per il reato di omicidio stradale.

Nel caso in esame, sono state contestate nel capo di imputazione due circostanze aggravanti: l'aggravante di avere guidato in stato di ebbrezza (art. 589-bis, secondo comma) e quella di avere provocato la morte di una persona e lesioni personali ad altre due, in specie — come si è detto — il conducente dell'autocarro ed un terzo soggetto trasportato (art. 589, ottavo comma).

In caso di condanna dunque, qualora il giudice scrivente dovesse riconoscere sia la diminuzione del concorso di colpa che una o più delle circostanze aggravanti contestate, dovrebbero essere applicati prima gli aumenti di pena previsti per le aggravanti e — solo dopo — la diminuzione di pena, stante il predetto divieto di bilanciamento delle circostanze.

Conseguentemente, all'imputato non potrebbe che essere irrogata una sanzione da determinarsi all'interno di una cornice edittale imposta dalla norma (l'art. 590-quater codice penale) la cui legittimità costituzionale è contestata.

*Sulla non manifesta infondatezza.*

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, si osserva quanto segue. Con l'art. 1, comma due, della legge 23 marzo 2016 n. 41 il legislatore ha introdotto nel codice penale l'art. 590-quater, che disciplina il computo delle circostanze.

La norma introduca per i reati di cui agli articoli 589-bis, 589-ter, 590-bis e 590-ter una deroga alla disciplina generale prevista dagli articoli 63 e seguenti del codice penale.

In virtù di tale nuova disposizione, è dunque previsto il divieto di equivalenza o di prevalenza delle circostanze attenuanti (diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114 del codice penale) sulle circostanze aggravanti di cui agli articoli 589-bis, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 589-ter, 590-bis, secondo terzo quarto quinto e sesto comma e 590-ter.

In caso di concorrenza di una o più delle predette circostanze aggravanti e di circostanze attenuanti, le diminuzioni conseguenti al riconoscimento delle attenuanti si operano sulla quantità di pena determinata ai sensi delle predette circostanze aggravanti.

È stato in questo modo esteso ai delitti di omicidio stradale e lesioni stradali il meccanismo di limitazione della discrezionalità del giudice penale nella valutazione degli aumenti e diminuzioni di pena già introdotto nel nostro sistema penale in diverse occasioni negli ultimi anni.

Il legislatore ha in particolare previsto il divieto di bilanciamento delle circostanze per la prima volta con la modifica operata dalla legge 5 dicembre del 2005 n. 251 all'art. 69, comma quarto del codice penale, introducendo un limite al principio generale del giudizio di bilanciamento nel caso di recidiva reiterata (art. 99, quarto comma codice penale).

La Corte costituzionale si è espressa sulla legittimità in via generale di tale divieto, stabilendo che le deroghe al bilanciamento possono essere ritenute costituzionalmente legittime, purché non «trasmondino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenza n. 68 del 2012).

Un importante criterio ermeneutico è stato offerto, sullo stesso tema, da altra pronuncia della Corte con la sentenza n. 251 del 2012, ove si legge che le deroghe al bilanciamento delle circostanze non sono legittime se determinano «un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale».

In più occasioni la Corte ha ravvisato in concreto il superamento di questi limiti, dichiarando incostituzionale il divieto di bilanciamento delle circostanze in relazione:

- a) all'art. 73, comma 5 del testo unico n. 309/1990 (sentenza n. 251 del 2012);
- b) all'art. 648, secondo comma del codice penale (sentenza 105 del 2014);
- c) all'art. 609-bis, terzo comma del codice penale (sentenza 74 del 2016).

Nella prima delle tre sentenze menzionate la Corte ha fatto discendere il giudizio di illegittimità costituzionale dalla sproporzione delle sanzioni discendente dalla mancata possibilità di bilanciare le circostanze rispetto alle pene applicabili laddove tale divieto non vi fosse stato.

Ha in particolare evidenziato che nel caso di recidiva reiterata equivalente all'attenuante il massimo edittale previsto dal quinto comma dell'art. 73 del testo unico sugli stupefacenti per il fatto di «lieve entità» (sei anni di reclusione) corrispondeva al minimo della pena da irrogare per la corrispondente ipotesi prevista per il reato-base (l'art. 73, primo comma del testo unico n. 309/1990 prevede infatti come noto la pena da sei a venti anni di reclusione).

Dunque il minimo della pena detentiva previsto per il fatto di «lieve entità» (un anno di reclusione) ne risultava moltiplicato per sei nei confronti del recidivo reiterato, che subiva così di fatto un aumento incomparabilmente superiore a quello specificamente previsto dall'art. 99, quarto comma codice penale per la recidiva reiterata, che, a seconda dei casi, è della metà o di due terzi.



Proprio in questo aumento sproporzionato rispetto all'ipotesi base è stata ravvisata l'illegittimità costituzionale della norma.

Un procedimento logico analogo è stato seguito in occasione del secondo intervento (avvenuto con la già menzionata sentenza n. 105 del 2014), laddove la Corte ha rilevato che per effetto della recidiva reiterata il minimo della pena detentiva previsto per il fatto di particolare tenuità della ricettazione (15 giorni di reclusione) veniva moltiplicato per 48 volte, determinando un aumento incomparabilmente superiore a quello specificamente previsto per tale recidiva dall'art. 99, quarto comma, codice penale, che, come detto, è della metà o di due terzi.

Pur tenendo conto delle differenze tra la disciplina dell'art. 69, quarto comma e quella dell'art. 590-*quater* del codice penale, si può applicare il medesimo ragionamento seguito dalla Corte costituzionale in queste due ipotesi (il ragionamento seguito dalla terza delle sentenze citate, la n. 74 del 2016, segue un percorso logico diverso) anche all'ipotesi speciale di divieto di bilanciamento delle circostanze che qui interessa.

Come si è visto in precedenza, le circostanze aggravanti contestate sono due: guida in stato di ebbrezza e pluralità di eventi mortali e/o lesivi; a fronte di tali aggravanti viene potenzialmente in gioco — oltre alla concessione delle circostanze attenuanti generiche previste dall'art. 62-*bis* codice penale — la diminuzione speciale prevista dal comma settimo dello stesso art. 589-*bis* del codice penale.

L'art. 589-*bis*, settimo comma prevede che «qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole, la pena è diminuita fino alla metà».

Il legislatore ritiene dunque che la pena dell'autore della condotta che ha provocato l'evento morte debba essere assoggettato ad una pena diminuita, avendo altro conducente (sia egli il soggetto rimasto ucciso o un terzo) contribuito causalmente alla commissione dell'evento, perché a sua colpevole di violazione di norme generiche o specifiche.

Si tratta di una diminuzione ad effetto speciale che può essere applicata in tutti i casi - che statisticamente si riscontrano nella maggior parte dei sinistri stradali - in cui entrambi i soggetti coinvolti abbiano violato norme generali o speciali e siano dunque «in colpa», anche se in misura sensibilmente differente tra di loro.

Nel caso di concorso di colpa, dunque, la pena è diminuita «fino alla metà», proprio per consentire al giudice di adeguare la sanzione al grado effettivo di colpa dell'imputato rispetto al fatto contestato.

Conseguentemente, la pena prevista dall'art. 589-*bis*, primo comma (da 2 a 7 anni) diventa punibile con una pena minima di un anno, quella del secondo comma (8-12 anni) con una pena minima di 4 anni e quella del quarto comma (5-10 anni) con una pena minima di due anni e sei mesi.

Ma operando anche l'aumento delle circostanze aggravanti tale diminuzione non potrà avere effetto se non partendo dalla fattispecie aggravata, stante il divieto di bilanciamento delle circostanze.

Conseguentemente, il riconoscimento da parte del giudice della circostanza aggravante prevista dall'art. 589-*bis*, secondo comma comporta una pena edittale minima di otto anni di reclusione, diminuita ai sensi dell'art. 589-*bis*, settimo comma in caso di riconoscimento di concorso di colpa a quattro anni di reclusione.

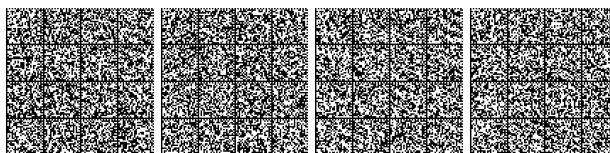
Laddove invece non operasse tale divieto e si potesse procedere al bilanciamento delle circostanze secondo la regola generale prevista dall'art. 69, secondo comma, in caso di prevalenza della circostanza attenuante prevista dall'art. 589, settimo comma codice penale il giudice dovrebbe operare la diminuzione «fino alla metà» sulla pena prevista per il delitto-base dall'art. 589-*bis*, primo comma codice penale e dunque dal minimo edittale di due anni di reclusione si scenderebbe ad un anno di reclusione.

Per effetto della norma in discussione (590-*quater*) dunque l'imputato subisce un aumento della cornice edittale pari al quadruplo, senza contare l'eventuale ulteriore aumento di pena per l'altra aggravante contestata (pluralità di eventi lesivi), che può comportare un ulteriore aumento di pena «fino al triplo», dunque in ipotesi dagli otto anni si passerebbe ad un minimo edittale di ventiquattro anni, da diminuire per effetto dell'attenuante a dodici anni di reclusione come pena minima, pari al sestuplo della pena minima applicabile se non esistesse il divieto di bilanciamento delle circostanze che si assume illegittimo.

I predetti aumenti appaiono irragionevoli ed arbitrari, e violano il criterio di proporzione tra le fattispecie previste dalla norma penale in esame.

Sottrarre al giudice la possibilità di valutare nel caso concreto la prevalenza della diminuzione rispetto alle aggravanti potrebbe comportare infatti un aumento sproporzionato di pena anche nel caso di percentuale minima di colpa dell'imputato.

Si pensi al caso in cui un soggetto, che si è messo alla guida in stato di ebbrezza, sia coinvolto in un incidente stradale dall'esito mortale e che all'esito del processo si accerti un grado di colpa pari all'1% in capo all'imputato (poiché per il restante 99% la colpa è dell'altro conducente rimasto ucciso nel sinistro): in un caso siffatto, ad una percentuale minima di colpa corrisponderà una conseguenza del tutto sproporzionata (4 anni di pena minima), non potendo in alcun modo essere valutata la circostanza che la colpa sia minima come prevalente sulla circostanza aggravante dello stato di ubriachezza.





In sostanza la pena da irrogare subisce un aumento esorbitante ed inevitabile solo per effetto dello stato di ebbrezza e non in relazione al contributo causale dato dall'evento: in tal modo, il legislatore mostra di dare allo stato di ebbrezza un valore che prescinde del tutto dall'effettiva incidenza di tale stato nella causazione della morte della vittima del sinistro.

Chi si pone alla guida del mezzo in stato di ebbrezza si espone al rischio di eventi a cui può anche contribuire in maniera pressoché irrilevante e ne risponde penalmente: è palese lo sconfinamento in una sorta di responsabilità oggettiva che è del tutto avulsa dai parametri costituzionali.

Tale profilo di irragionevolezza sembra diretta conseguenza del fatto che la norma dell'art. 590-*quater* del codice penale è l'unica in cui sia previsto il divieto di bilanciamento di circostanze per delitti colposi.

A ciò va aggiunto che il legislatore sembra conferire eccessiva considerazione all'integrazione dell'aggravante dello stato di ebbrezza, senza tenere conto che:

a) nel nostro ordinamento la guida in stato di ebbrezza costituisce titolo di reato autonomo ed è punita a titolo contravvenzionale (art. 186 del codice della strada);

b) si tratta di circostanza che riguarda la persona del colpevole e non il fatto, tanto che come si è visto non sempre assume valore causale nella determinazione dell'evento.

Al giudice è dunque imposto di assegnare valore comunque prevalente ad una circostanza ritenuta di non rilevante allarme sociale da altra norma e potenzialmente avulsa dal fatto rispetto alle circostanze (attenuanti) anche se queste hanno diretta connessione con il fatto per cui si procede e che hanno contribuito all'evoluzione causale che ha determinato l'evento.

Tale limitazione della discrezionalità del giudice nella valutazione del fatto appare arbitraria ed irragionevole, ed in netto contrasto con i principi costituzionali richiamati in epigrafe.

Ulteriore profilo di irragionevolezza della norma in esame discende dalla comparazione tra l'omicidio stradale e l'omicidio colposo previsto dall'art. 589 del codice penale.

È noto che, fino all'emanazione della legge n. 41 del 2016, l'omicidio commesso con violazione delle regole del codice della strada era inserita come circostanza aggravante nel *corpus* dell'omicidio colposo.

Ciò dimostra che non vi è alcuna sostanziale differenza tra l'ipotesi «speciale» di omicidio colposo oggi disciplinata dall'art. 589-*bis* e le altre forme di omicidio colposo rimaste ancorate al parametro dell'art. 589 del codice penale.

Ed allora, non appare rispondente a criteri di equità che per un'ipotesi di omicidio colposo non stradale aggravato (si pensi ad alcune allarmanti ipotesi di colpa medica o agli infortuni sul lavoro) si possa, attraverso il bilanciamento delle circostanze, scendere ad una pena minima di sei mesi di reclusione mentre per l'omicidio stradale aggravato debba partirsi dal minimo edittale di quattro anni di reclusione.

Anche sotto questo profilo pare innegabile la violazione dei parametri costituzionali invocati: contrasta infatti con i criteri di proporzione e uguaglianza della pena che il medesimo evento di reato subisca nelle due ipotesi un trattamento sanzionatorio così diversificato.

Ulteriori spunti in tal senso giungono da una recente sentenza della Corte costituzionale (la n. 236 del 2016) in tema di alterazione di stato (art. 567 del codice penale) che ha sancito una novità anche rispetto ad altre pronunce della stessa Corte.

La questione era stata sollevata non in relazione ad un'illegittimità di trattamento sanzionatorio in comparazione con altre norme, ma di per sé.

Si era infatti rilevato che la cornice edittale manifesterebbe la propria irragionevole severità nell'impedire di fatto al giudice di tenere conto delle situazioni concrete in cui il soggetto agisce: da qui l'incostituzionalità della norma, perché tale circostanza «oltre ad imporre al giudice di irrogare sanzioni non proporzionate al reale disvalore della condotta, aggraverebbe nel reo, la percezione di subire una condotta ingiusta, svincolata dalla gravità della propria condotta, in frontale contrasto con il principio di necessaria finalizzazione rieducativa della pena».

Secondo la sentenza in esame, dunque una pena eccessiva lede il principio di rieducazione della pena, qualora non sia proporzionata al reale disvalore della condotta punita, ed è in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione.

Ricorda infatti la Corte che l'art. 3 della Costituzione «esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali. E la tutela del principio di proporzionalità, nel campo del diritto penale, conduce a “negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni” (sentenze n. 341 del 1994 e n. 409 del 1989)».

Nello stesso senso, l'art. 49, numero 3), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, e che ha ora lo stesso valore giuridico dei trattati, in forza dell'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 - a tenore del quale «le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato».



Laddove dunque - sottolinea ancora la Corte - la proporzione tra sanzione e offesa difetti manifestamente, perché alla carica offensiva insita nella condotta descritta dalla fattispecie normativa il legislatore abbia fatto corrispondere conseguenze punitive di entità spropositata, non ne potrà che discendere una compromissione *ab initio* del processo rieducativo, processo al quale il reo tenderà a non prestare adesione, già solo per la percezione di subire una condanna profondamente ingiusta (sentenze n. 251 e n. 68 del 2012), del tutto svincolata dalla gravità della propria condotta e dal disvalore da essa espressa.

In tale contesto, una particolare asprezza della risposta sanzionatoria determina perciò una violazione congiunta degli articoli 3 e 27 Cost., essendo lesi sia il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del fatto commesso, sia quello della finalità rieducativa della pena (sentenza n. 68 del 2012, che richiama le sentenze n. 341 del 1994 e n. 343 del 1993).

La valutazione che qui si sollecita sulla illegittimità costituzionale della norma in esame dal punto di vista del contrasto tra i valori costituzionali richiamati ed una cornice edittale eccessivamente severa non implica, ovviamente, valutazioni discrezionali sulla dosimetria della pena che spettano in via esclusiva al Parlamento. Si intende però sollecitare l'intervento della Corte costituzionale, come già avvenuto in diverse occasioni in passato, affinché intervenga per ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze.

In tal senso, limitando il giudizio alla coerenza e la proporzionalità delle sanzioni rispettivamente attribuite dal legislatore a ciascuna delle due fattispecie di cui si compone il reato di omicidio stradale, appare possibile pervenire ad un giudizio di manifesta irragionevolezza per sproporzione della forbice edittale censurata, in quanto la fattispecie dell'omicidio stradale aggravato dallo stato di ebbrezza risulta punita in maniera sproporzionata rispetto alla fattispecie di omicidio stradale non aggravato prevista dal primo comma dell'art. 579 del codice penale.

Il divieto di bilanciamento delle circostanze impedisce al giudice di sanare tale sproporzione persino nei casi, sopra evidenziati, in cui minima è l'incidenza della condotta dell'imputato nella determinazione dell'evento.

Conseguentemente, dovranno essere assoggettati a sanzione eccessiva, rispetto agli autori di omicidio stradale con colpa minima non aggravati dallo stato di ebbrezza, gli autori di eventi identici con identica percentuale (minima) di colpa solo perché in stato di ebbrezza e persino se tale stato non abbia determinato l'evento: è evidente che una sanzione così congegnata non può che essere percepita come eccessiva da chi la subisce, ciò che può compromettere la finalità rieducativa della pena.

Anche sotto questo profilo, dunque la norma sul divieto di bilanciamento delle circostanze risulta in contrasto con le norme costituzionali.

*P. Q. M.*

*Letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-quadro codice penale (introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016 n. 41) in relazione agli articoli 3, 25 comma 2 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza e/o equivalenza dell'attenuante speciale prevista dall'art. 589-bis comma 7 del codice penale.*

*Sospende il presente procedimento ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma.*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al pubblico ministero in sede, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Roma, 16 maggio 2017

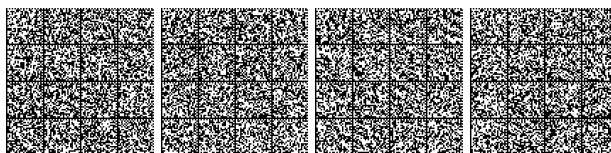
*Il GIP: DE ROBBIO*

17C00221

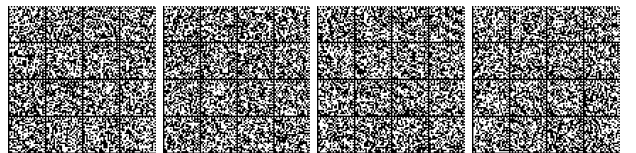
ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-042) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





## MODALITÀ PER LA VENDITA

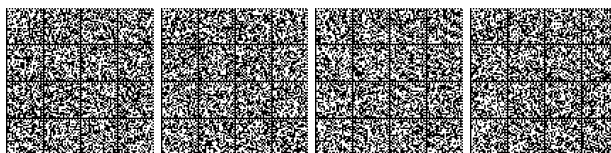
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- 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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

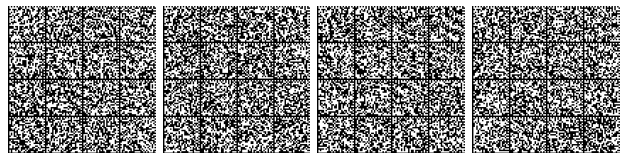
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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](mailto: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>
<b>Tipo A</b>	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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
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.





€ 6,00

