

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 46

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 novembre 2018

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. **198.** Sentenza 19 giugno - 14 novembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Delega legislativa per l'attuazione di direttive comunitarie - Modifiche alla disciplina delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA contenuta nel codice dell'ambiente, introdotte con d.lgs. 104 del 2017.**

- 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, nonché artt. 3, comma 1, lettere *g*) e *h*); 4; 5; 8; 9; 12; 13, comma 1; 14; 16, commi 1 e 2; 17; 18, comma 3; 21; 22, commi 1, 2, 3 e 4; 23, commi 1, 2, 3 e 4; 24; 26, comma 1, lettera *a*), e 27.....

Pag. 1

N. **199.** Sentenza 9 ottobre - 15 novembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Istituzione e organizzazione dei servizi ospedalieri e territoriali a favore di soggetti affetti da talune patologie - Disposizioni finanziarie.**

- Legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico).....

Pag. 81

N. **200.** Sentenza 11 ottobre - 15 novembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Dipendenti pubblici collocati in quiescenza nel quadriennio 2011-2014 - Incidenza sul trattamento pensionistico delle misure limitative delle pensioni.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 16, comma 1, lettera *b*), come integrato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2, e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111).....

Pag. 89

N. **201.** Sentenza 25 settembre - 15 novembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Commercio (limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive) - Paesaggio (decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio ordinario del legname, sostitutiva dell'autorizzazione paesaggistica).**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura), artt. 8, comma 4, e 12, comma 2.....

Pag. 98

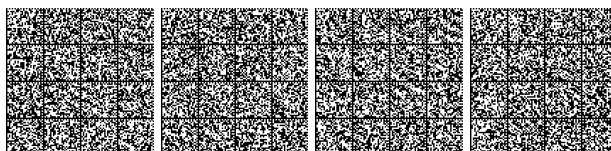


- N. **202.** Ordinanza 26 settembre - 15 novembre 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Esecuzione forzata - Pignorabilità dei crediti retributivi presso il terzo datore di lavoro.**  
 – Codice di procedura civile, art. 545, commi terzo, quarto e ottavo..... Pag. 104
- N. **203.** Ordinanza 10 ottobre - 15 novembre 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Sanità - Riconoscimento della fibromialgia e della encefalomielite mialgica benigna quali patologie rare - Copertura dei relativi oneri finanziari.**  
 – Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2017, n. 32 (Fibromialgia ed encefalomielite mialgica benigna quali patologie rare), artt. 1 e 6, comma 3..... Pag. 109
- N. **204.** Ordinanza 24 ottobre - 15 novembre 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Spese processuali - Liquidazione giudiziale dei compensi professionali - Abrogazione delle previgenti tariffe forensi.**  
 – Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) - convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27 - art. 9, comma 1..... Pag. 111
- N. **205.** Ordinanza 25 ottobre - 15 novembre 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Professioni - Istituzione dell'Albo regionale degli interpreti della Lingua dei Segni Italiana - Requisiti per l'iscrizione.**  
 – Legge della Regione Basilicata 20 novembre 2017, n. 30 (Disposizioni per il riconoscimento della lingua dei segni italiana e la piena accessibilità delle persone sorde alla vita collettiva), artt. 4, 5, 6, 7 e 9. .... Pag. 113
- N. **206.** Sentenza 9 ottobre - 16 novembre 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Caccia - Modalità della gestione faunistico-venatoria del cinghiale sul territorio regionale.**  
 – Legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistica-venatoria del cinghiale e recupero degli ungolati feriti), art. 3, commi 1 e 3..... Pag. 114
- N. **207.** Ordinanza 24 ottobre - 16 novembre 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Istigazione o aiuto al suicidio - Incriminazione delle condotte di aiuto al suicidio in alternativa alle condotte dell'istigazione e, quindi, a prescindere dal loro contributo alla determinazione o al rafforzamento del proposito al suicidio - Trattamento sanzionatorio.**  
 – Codice penale, art. 580..... Pag. 118
- N. **208.** Sentenza 25 settembre - 16 novembre 2018  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Sicurezza pubblica - Misure di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica - Promozione di azioni coordinate tra istituzioni, "soggetti non profit", associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori, le forze di polizia locale e altri organismi.**  
 – Legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24 (Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta), art. 6, comma 3. .... Pag. 128



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. **69.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 ottobre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Commercio - Norme della Regione Calabria - Commercio su aree pubbliche in forma itinerante - Previsione che i limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore.**
- Legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999), art. 4, comma 1, lettera c)..... Pag. 133
- N. **70.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Energia - Norme della Regione Liguria - Autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Prescrizione, per la localizzazione di impianti eolici, di una distanza minima dalle unità abitative e dalle zone in cui sono presenti insediamenti residenziali.**
- Legge della Regione Liguria 7 agosto 2018, n. 15 (“Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale) e altre disposizioni di adeguamento in materia di governo del territorio”), art. 23..... Pag. 136
- N. **161.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania del 31 luglio 2018
- Ordinamento militare - Revisione dei ruoli delle Forze di polizia ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015 - Regime transitorio dell'avanzamento al grado di maresciallo maggiore dell'Arma dei carabinieri.**
- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), art. 2252, comma 2, come sostituito dall'art. 30, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)..... Pag. 140
- N. **162.** Ordinanza del Tribunale di Trento del 21 giugno 2018
- Previdenza - Lavoratori autonomi - Trattamento pensionistico di anzianità - Maturazione dei requisiti a decorrere dal 1° gennaio 2011 - Conseguimento del diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico trascorsi diciotto mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti anagrafici e contributivi.**
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 2, lettera b)..... Pag. 147
- N. **163.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche del 24 luglio 2018
- Circolazione stradale - Patente di guida - Requisiti morali per ottenere il rilascio - Soggetti sottoposti a misure di sicurezza personali - Previsione che il prefetto “provvede”, anziché “può provvedere”, alla revoca della patente.**
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, comma 2..... Pag. 154



- N. 164. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria del 22 maggio 2018  
**Responsabilità amministrativa e contabile - Risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione - Esercizio dell'azione da parte della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna del pubblico dipendente limitatamente a determinati delitti contro la pubblica amministrazione.**  
 – Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141..... Pag. 158
- N. 165. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria del 29 maggio 2018  
**Responsabilità amministrativa e contabile - Procedimento di responsabilità per danno erariale - Esercizio dell'azione da parte della Procura della Corte dei conti per il risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna del pubblico dipendente - Preclusione nelle ipotesi di reati dolosi dichiarati prescritti con sentenza passata in giudicato.**  
 – Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 176 [*recte*: n. 174] (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), art. 51, commi 6 e 7.. Pag. 170
- N. 166. Ordinanza del Consiglio di Stato del 3 settembre 2018  
**Istruzione - Istruzione pubblica - Disciplina transitoria per il reclutamento del personale docente - Procedura riservata alle categorie dei docenti in possesso, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, di titolo abilitante all'insegnamento nella scuola secondaria o di specializzazione di sostegno per i medesimi gradi di istruzione, degli insegnanti tecnico-pratici iscritti nelle graduatorie a esaurimento o nella seconda fascia di quelle di istituto nonché dei docenti che conseguono il titolo di specializzazione per il sostegno entro il 30 giugno 2018.**  
**In subordine:**  
**Istruzione - Istruzione pubblica - Disciplina transitoria per il reclutamento del personale docente - Procedura riservata alle categorie dei docenti in possesso, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, di titolo abilitante all'insegnamento nella scuola secondaria o di specializzazione di sostegno per i medesimi gradi di istruzione, degli insegnanti tecnico-pratici iscritti nelle graduatorie a esaurimento o nella seconda fascia di quelle di istituto nonché dei docenti che conseguono il titolo di specializzazione per il sostegno entro il 30 giugno 2018 - Preclusione della partecipazione ai soggetti che hanno conseguito un dottorato di ricerca in materia coerente con la classe di concorso per la quale hanno interesse a concorrere.**  
 – Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59 (Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107), art. 17, commi 2, lettera b), e 3. .... Pag. 182



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 198

*Sentenza 19 giugno - 14 novembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Delega legislativa per l'attuazione di direttive comunitarie - Modifiche alla disciplina delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA contenuta nel codice dell'ambiente, introdotte con d.lgs. 104 del 2017.**

- 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, nonché artt. 3, comma 1, lettere *g*) e *h*); 4; 5; 8; 9; 12; 13, comma 1; 14; 16, commi 1 e 2; 17; 18, comma 3; 21; 22, commi 1, 2, 3 e 4; 23, commi 1, 2, 3 e 4; 24; 26, comma 1, lettera *a*), e 27.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

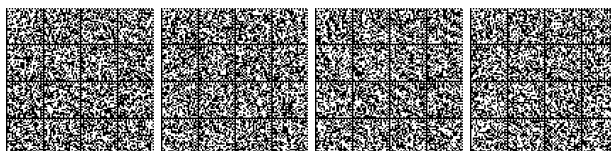
*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'intero testo e degli artt. 3, comma 1, lettere *g*) e *h*); 4; 5; 8; 9; 12; 13, comma 1; 14; 16, commi 1 e 2; 17; 18, comma 3; 21; 22, commi 1, 2, 3 e 4; 23, commi 1, 2, 3 e 4; 24; 26, comma 1, lettera *a*), e 27 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Regione Lombardia, dalla Regione Puglia, dalla Regione Abruzzo, dalla Regione Veneto, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione Calabria e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con ricorsi, il primo, spedito per la notifica il 1° settembre, gli altri notificati il 30 agosto, il 1°-6 settembre, il 4-6 settembre, il 4 settembre, il 4-7 settembre, il 1°-6 settembre, il 4-7 settembre e il 4-11 settembre 2017, depositati in cancelleria il 5, 6, 7, 8, 13 e 14 settembre 2017, iscritti, rispettivamente, ai numeri da 63 a 71 e 73 del registro ricorsi 2017 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri da 41 a 45, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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



uditi nell'udienza pubblica del 19 giugno 2018 i Giudici relatori Franco Modugno e Augusto Antonio Barbera;  
uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Piera Pujatti per la Regione Lombardia, Stelio Mangiameli per la Regione Puglia, Fabio Franco per la Regione Abruzzo, Andrea Manzi per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e per la Regione autonoma Sardegna, Aristide Police e Nicola Greco per la Regione Calabria, Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 1° settembre 2017 e depositato il 5 settembre 2017 (reg. ric. n. 63 del 2017), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 5, 76, 97, 117, primo, terzo e quinto comma, 118 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 2, primo comma, lettere *a)*, *d)*, *f)*, *m)*, 3, 4 e 10 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), di alcune disposizioni 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* n. 156 del 6 luglio 2017.

1.1.- La ricorrente premette che il d.lgs. n. 104 del 2017 è stato adottato sulla base della delega legislativa conferita dagli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014), al fine di dare attuazione alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Ad avviso della ricorrente, l'atto normativo realizzerebbe un pervasivo riassetto del riparto delle competenze fra Stato e Regioni in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA), lesivo delle sue competenze costituzionali.

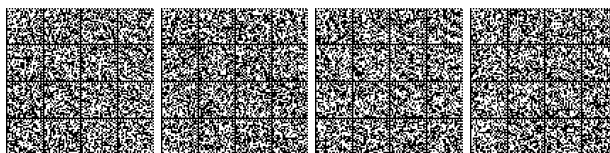
La Regione censura, anzitutto, l'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017, denunciando la violazione degli artt. 2, primo comma, lettere *a)*, *d)*, *f)* e *m)*, 3 e 4 del proprio statuto, nonché degli artt. 3, 5, 76, 117, primo e terzo comma, e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La norma impugnata aggiunge al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (da ora in poi, anche: cod. ambiente), l'art. 7-bis, recante «Competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA».

La nuova disposizione, ai commi 2 e 3, ridisegna la distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni in relazione ai progetti da sottoporre a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA, assegnando allo Stato i progetti di cui agli Allegati II e II-bis e alle Regioni quelli di cui agli Allegati III e IV, Parte II, del d.lgs. n. 152 del 2006. Stabilisce, inoltre, al comma 4, che in sede statale l'autorità competente è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che esercita le proprie competenze in collaborazione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per le attività istruttorie relative al procedimento di VIA, soggiungendo che il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA è adottato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, mentre il provvedimento di VIA è adottato nelle forme e con le modalità di cui al nuovo art. 25, comma 2, e all'art. 27, comma 8, cod. ambiente, che non contemplano più - diversamente dal passato - il parere delle Regioni interessate.

La nuova disposizione prevede, ancora, al comma 7, che nell'ipotesi in cui un progetto sia sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA di competenza regionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano debbano assicurare che le procedure siano svolte in conformità agli articoli da 19 a 26 e da 27-bis a 29 del d.lgs. n. 152 del 2006, stabilendo, altresì, che il procedimento di VIA si svolge con le modalità di cui al citato art. 27-bis: con la conseguenza che tale procedura risulterebbe disciplinata «integralmente dal centro».

Il comma 8 circoscrive, poi, la potestà normativa, legislativa e regolamentare, delle Regioni e delle Province autonome alla disciplina dell'organizzazione e delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché all'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali. La potestà normativa in parola viene vincolata al rispetto della legislazione europea e di quanto previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006, fatto salvo solo il potere di stabilire regole particolari e ulteriori per la semplificazione dei





procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'art. 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, con espressa esclusione della derogabilità dei termini procedurali massimi di cui agli artt. 19 e 27-bis.

Il comma 9 sottopone, da ultimo, le Regioni e le Province autonome a penetranti controlli e obblighi informativi, stabilendo che, a decorrere dal 31 dicembre 2017 e con cadenza biennale, esse debbano informare il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare circa i provvedimenti adottati e i procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA, fornendo una serie di dati.

Tale «pervasiva interferenza» con le competenze regionali risulterebbe costituzionalmente illegittima, tanto in rapporto allo strumento attraverso il quale è stata attuata, quanto nei contenuti.

1.1.1.- Sotto il primo profilo, il censurato art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017, violerebbe anzitutto l'art. 76 Cost. per eccesso di delega. Il profondo riassetto delle competenze fra Stato e Regioni operato con la norma impugnata risulterebbe, infatti, privo di qualsiasi fondamento esplicito nelle norme della legge di delegazione.

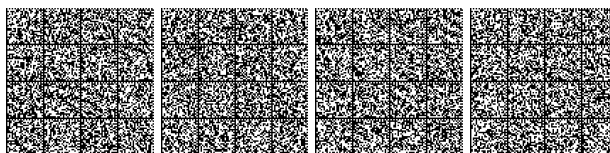
In base all'art. 1 della legge n. 114 del 2015, il legislatore delegato, nell'attuare le direttive elencate negli Allegati A e B, avrebbe dovuto attenersi, in primo luogo, ai principi e ai criteri direttivi generali sanciti dagli artt. 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea). Nessuno di tali principi e criteri direttivi autorizzerebbe, peraltro, la modifica del riparto di competenze tra Stato e Regioni. Da essi emergerebbe, al contrario, la «massima attenzione» per la salvaguardia delle attribuzioni dei singoli livelli di governo, essendo previsto nell'art. 32, comma 1, lettera g), che, nei casi di sovrapposizione di competenze tra amministrazioni diverse, «i decreti legislativi individuano, attraverso le più opportune forme di coordinamento, rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e le competenze delle regioni e degli altri enti territoriali, le procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, la trasparenza, la celerità, l'efficacia e l'economicità nell'azione amministrativa e la chiara individuazione dei soggetti responsabili».

Ancora più significativo risulterebbe, peraltro, il silenzio sul punto, considerati i principi e criteri direttivi specifici enunciati dall'art. 14 della legge n. 114 del 2015, alla luce dei quali la normativa delegata avrebbe dovuto perseguire i seguenti obiettivi: «a) semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale; b) rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale, allineando tale procedura ai principi della regolamentazione intelligente (smart regulation) e della coerenza e delle sinergie con altre normative e politiche europee e nazionali; c) revisione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio da adottare ai sensi della direttiva 2014/52/UE, al fine di definire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive e di consentire una maggiore efficacia nella prevenzione delle violazioni; d) destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per finalità connesse al potenziamento delle attività di vigilanza, prevenzione e monitoraggio ambientale, alla verifica del rispetto delle condizioni previste nel procedimento di valutazione ambientale, nonché alla protezione sanitaria della popolazione in caso di incidenti o calamità naturali, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Il combinato disposto degli artt. 1 e 14 di tale legge lascerebbe, quindi, chiaramente intendere come le Camere abbiano conferito al Governo una mera delega di revisione, riordino e semplificazione delle norme preesistenti, senza autorizzare l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, un simile intervento è ammissibile solo nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato: in mancanza di essi, la delega deve essere intesa, di contro, in senso «minimale», tale, cioè, da non consentire l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative.

A comprova del fatto che il silenzio della legge n. 114 del 2015 assurga a indice della volontà delle Camere di non consentire interventi innovativi del legislatore delegato sul piano della disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni, militerebbe anche la considerazione che tale legge, nel disciplinare il procedimento di formazione del decreto delegato, ha prescritto il coinvolgimento delle Regioni nella forma del mero parere, e non già dell'intesa. Tale soluzione si giustificerebbe, infatti, solo sul presupposto che le Camere abbiano abilitato il Governo a una «blanda» operazione di riordino e semplificazione della materia, che intacca in misura minima o non intacca affatto le competenze regionali, così da non richiedere l'attivazione di più penetranti strumenti di collaborazione.

Ove si ritenesse, al contrario, che le Camere abbiano voluto implicitamente consentire al Governo di riformare le competenze statali e regionali in materia di VIA, lo strumento del mero parere si rivelerebbe del tutto inidoneo a consentire una seria interlocuzione fra i livelli di governo coinvolti, stante la quantità e l'intensità delle competenze regionali



sacrificate. In questa prospettiva, gli artt. 1 e 14 della legge n. 114 del 2015 risulterebbero illegittimi per violazione del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), nella parte in cui prevedono il mero parere e non l'intesa, conformemente a quanto già deciso dalla Corte costituzionale, in situazione analoga, con la sentenza n. 251 del 2016. Proprio la prescrizione del mero parere, anziché dell'intesa, avrebbe del resto consentito al Governo di disattendere del tutto sette delle nove condizioni che le Regioni avevano indicato come irrinunciabili nel parere 17/52/SR8/C5 (Parere sullo schema di decreto legislativo 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), reso in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sullo schema di decreto delegato.

La Regione ricorrente chiede pertanto che la Corte - ove ritenesse che gli artt. 1 e 14 della legge n. 114 del 2015 abilitino il Governo al riassetto delle competenze statali e regionali - sollevi avanti a sé stessa questione di legittimità costituzionale delle citate disposizioni, dichiarando l'illegittimità costituzionale in via derivata dell'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017.

1.1.2.- Dal punto di vista contenutistico, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 2, primo comma, lettere *a)*, *d)*, *f)* e *m)*, nonché con gli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in combinato disposto con l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., anche in relazione alla "clausola di maggior favore" di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

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

L'art. 3 riconosce, poi, alla Regione autonoma la potestà di emanare - sempre entro i limiti dianzi indicati - norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, per adattare alle condizioni regionali, in tutta una serie di materie che si intrecciano con quelle implicate nella valutazione di impatto ambientale: industria e commercio, disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico, disciplina dell'utilizzazione delle miniere, igiene e sanità, antichità e belle arti.

Infine, l'art. 4 demanda alla Regione autonoma le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli artt. 2 e 3, salve quelle attribuite ai Comuni e agli altri enti locali dalle leggi della Repubblica.

A fronte di questo ampio elenco di competenze regionali, l'operazione effettuata dallo Stato, con l'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017, apparirebbe evidentemente illegittima e sproporzionata. A seguito dell'intervento normativo censurato, infatti, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste:

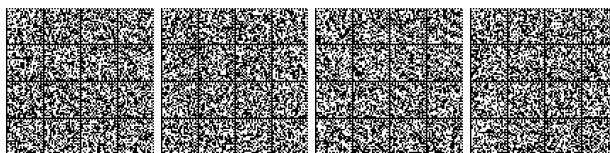
*a)* si troverebbe confinata - nei casi di progetto sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA di competenza regionale - al ruolo di mero "custode" delle norme e delle procedure prescritte dallo Stato (comma 7): ruolo ulteriormente gravato da un obbligo di informazione periodica (comma 9);

*b)* vedrebbe limitata la propria potestà normativa, tanto legislativa quanto regolamentare, alla disciplina dell'organizzazione e delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, salva la sola facoltà di dettare norme particolari e ulteriori per la semplificazione dei procedimenti e altre specifiche finalità (comma 8);

*c)* subirebbe l'integrale «regolazione dal centro» della procedura di VIA regionale - cristallizzata nella disciplina dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 - e perderebbe ogni possibilità di interlocuzione nel procedimento di VIA statale, essendo stato eliminato il parere regionale precedentemente prescritto dall'art. 25, comma 2, del citato decreto legislativo.

In pratica, la Regione speciale sarebbe stata «declassata» a ufficio territoriale dello Stato», peraltro in palese violazione del principio di leale collaborazione, essendo state disattese tutte le proposte di emendamento formulate dalla Conferenza Stato-Regioni.

Tale "declassamento" non troverebbe alcuna giustificazione nel diritto europeo. La direttiva 2014/52/UE apparirebbe, al contrario, «attenta alle specificità territoriali, ed incline a valorizzare [...] le competenze degli enti sub-statali», come attesterebbero, tra l'altro, le indicazioni del considerando n. 9 (nel quale si pone in evidenza «l'importanza economica e sociale di una corretta pianificazione territoriale» e la rilevanza di «opportuni piani di utilizzo del suolo e politiche a livello nazionale, regionale e locale») e del novellato art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2011/92/UE (in forza del quale «[g]li Stati membri adottano le misure necessarie affinché le autorità che possono essere interessate al progetto, per la loro specifica responsabilità in materia di ambiente o in virtù delle loro competenze locali o regionali, abbiano la possibilità di esprimere il loro parere sulle informazioni fornite dal committente e sulla domanda di autorizzazione»).



L'impugnato "declassamento" risulterebbe, altresì, incompatibile con il riparto costituzionale delle competenze delineato dall'art. 117 Cost. Alla luce di quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, benché la disciplina della VIA sia in larga parte riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, ciò non sarebbe incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che attengano alle proprie competenze, specie in materia di governo del territorio e di tutela della salute. La competenza statale in questione, se pure di natura "trasversale", rimarrebbe soggetta, comunque sia, ai limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, non valendo di per sé ad escludere ogni margine di competenza delle Regioni, alle quali è consentito, ad esempio, incrementare gli standard di tutela dell'ambiente prefigurati dalla legge statale.

La conclusione varrebbe a fortiori per la ricorrente, in forza delle ulteriori competenze attribuite dallo statuto speciale. La consapevolezza dell'esistenza di incomprimibili competenze delle Regioni speciali emergerebbe, peraltro, anche dal parere della commissione ambiente del Senato della Repubblica, nel quale si raccomandava di adottare gli emendamenti al riguardo suggeriti dalla Conferenza Stato-Regioni (parere espresso il 16 maggio 2017 dalla XIII Commissione permanente del Senato della Repubblica), nonché dal parere della Commissione affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio dei ministri e Interni, nel quale si auspicavano modifiche proprio per salvaguardare le condizioni delle autonomie speciali (parere espresso il 10 maggio 2017 dalla I Commissione permanente Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio dei ministri e Interni della Camera dei deputati).

1.2.- Vengono altresì censurati l'art. 16, comma 2, e l'art. 24 del d.lgs. n. 104 del 2017. L'art. 16 stabilisce che il «provvedimento unico regionale» sostituisce ogni tipologia di autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto sottoposto a VIA regionale. Tali atti vengono acquisiti - ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, che sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) - nell'ambito di una conferenza di servizi, convocata in «modalità sincrona» ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990.

La nuova normativa statale disciplinerebbe «in ogni minuto dettaglio» il procedimento per il rilascio della VIA regionale, privando il legislatore regionale di ogni spazio di autonomia.

1.2.1.- La ricorrente lamenta la lesione dell'art. 76 Cost., poiché, secondo quanto già posto in evidenza, dal combinato disposto dei principi e criteri direttivi desunti dagli artt. 1 e 14 della legge n. 114 del 2015 emergerebbe l'intenzione delle Camere di conferire al Governo una delega «minimale», con «meri» obiettivi di «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione» delle procedure di VIA (art. 14, comma 1, lettera a), mentre il Governo avrebbe fatto «tabula rasa» delle previgenti discipline regionali e avrebbe uniformato tutte le procedure «in maniera pervasiva e vincolante».

1.2.2.- Gli articoli impugnati sarebbero illegittimi anche rispetto all'art. 2, primo comma, lettere a), d), f), m), nonché agli artt. 3 e 4 dello statuto reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in combinato disposto con l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in riferimento alla «clausola di maggior favore», di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La titolarità in capo alla Regione autonoma di una pluralità di potestà legislative piene e integrative-attuative in materie strettamente connesse alla VIA, nonché delle corrispondenti funzioni amministrative, impedirebbe allo Stato di dettare «in modo unilaterale e vincolante» il procedimento per la VIA, in lesione del principio di leale collaborazione; la pretesa del legislatore statale di disciplinare dal centro e in modo uniforme la VIA regionale, senza considerare le specificità locali, apparirebbe, inoltre, «manifestamente irragionevole» e contraria ai principi di buon andamento (art. 97 Cost.), sussidiarietà e differenziazione (art. 118 Cost.).

Anche a voler ritenere che lo Stato abbia avvocato a sé, tramite «chiamata in sussidiarietà», la disciplina del procedimento, «l'integrale regolazione apprestata dal legislatore nazionale» violerebbe i principi di ragionevolezza e proporzionalità (è richiamata la sentenza n. 303 del 2003).

1.3.- La ricorrente impugna, altresì, l'art. 22, commi 1, 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 104 del 2017 per violazione degli artt. 2, primo comma, lettere a), d), f) e m), 3 e 4 dello statuto reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché degli artt. 3, 5, 76, 117, primo e terzo comma, 118 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La ricorrente rileva come la norma impugnata abbia ampiamente novellato gli Allegati alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali contengono gli elenchi dei procedimenti sottoposti a VIA statale (Allegato II), a verifica di assoggettabilità a VIA statale (Allegato II-bis), a VIA regionale (Allegato III) e a verifica di assoggettabilità a VIA regionale (Allegato IV).

Rispetto al testo previgente, risultano drasticamente ridotti i procedimenti di competenza regionale, con corrispondente incremento di quelli di competenza statale.



Anche tale intervento esulerebbe dal circoscritto perimetro della delega di armonizzazione e semplificazione conferita dalle Camere con gli artt. 1 e 14 della legge n. 114 del 2015, salvo a voler considerare quest'ultima costituzionalmente illegittima per la previsione di insufficienti strumenti di leale collaborazione.

L'«impoverimento» degli elenchi regionali lederebbe, altresì, le competenze legislative piene e integrative-attuarie riconosciute alla ricorrente dai citati artt. 2, primo comma, lettere *a), d), f) e m)*, e 3 dello statuto reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché delle parallele competenze amministrative ad essa riconosciute dal successivo art. 4. Risulterebbero violate, inoltre, le ulteriori competenze di cui la Regione gode ai sensi dell'art. 117 Cost., in virtù della «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, a cominciare da quelle in materia di tutela della salute e governo del territorio.

La riscrittura degli Allegati suindicati sarebbe stata operata, ancora - in violazione degli artt. 5 e 120 Cost. - al di fuori di meccanismi di leale collaborazione: l'acquisizione del mero parere della Conferenza Stato-Regioni, peraltro in larga parte disatteso, costituirebbe, infatti, uno strumento del tutto insufficiente a compensare il sacrificio delle attribuzioni regionali.

La nuova sistemática degli elenchi non risponderebbe, per altro verso, ad alcun canone di razionalità, ma soltanto a «un'ispirazione tutoria e centralistica fine a sé stessa». Nella distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni, infatti, sarebbero stati adottati criteri del tutto scollegati dal dato territoriale - ad esempio, la potenza termica o la dimensione dello specchio acqueo - privi di valore sintomatico riguardo alla dimensione regionale o sovraregionale dell'intervento, assegnando alla competenza statale anche progetti che pacificamente interessano una sola Regione.

Risulterebbero in tal modo violati, oltre all'art. 3 Cost., anche gli artt. 97 e 118 Cost., essendo stati completamente disattesi i principi di buon andamento e sussidiarietà.

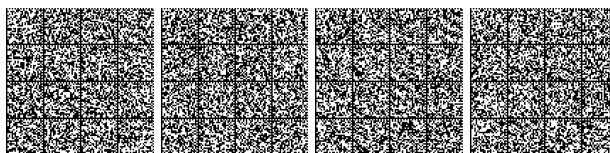
1.4.- Sarebbe illegittimo anche l'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, per asserita violazione degli artt. 2, primo comma, lettere *a), d), f) e m)*, 3 e 4 dello statuto reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dell'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino Alto-Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), nonché degli artt. 3, 5, 76, 117, primo, terzo e quinto comma, 118 e 120 Cost., anche in relazione art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La norma censurata stabilisce che «[l]e Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti esercitando le potestà normative di cui all'articolo 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, come introdotto dall'articolo 5 del presente decreto, entro il termine perentorio di centoventi giorni dall'entrata in vigore dello stesso decreto. Decorso inutilmente il suddetto termine, in assenza di disposizioni regionali o provinciali vigenti idonee allo scopo, si applicano i poteri sostitutivi di cui all'articolo 117, quinto comma, Cost., secondo quanto previsto dagli articoli 41 e 43 della legge n. 234 del 2012».

La disposizione si porrebbe in contrasto con i parametri evocati, stante l'assoluta genericità e vaghezza del presupposto al quale è connessa l'attivazione del potere sostitutivo dello Stato: vale a dire, il difetto di «idoneità allo scopo» delle norme regionali e provinciali adottate in forza del nuovo art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006. In mancanza di qualsiasi criterio atto a delimitare la discrezionalità dello Stato, il potere sostitutivo potrebbe essere esercitato sulla base di valutazioni squisitamente politiche, che troverebbero un unico contrappeso - «tenue e anch'esso tutto politico» - nella sottoposizione dell'atto sostitutivo alla Conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 41 della legge n. 234 del 2012: con la conseguenza che il legislatore statale sarebbe posto «nella condizione di rimodulare a piacere i confini costituzionali delle competenze».

Sfuggente e indefinito risulterebbe, peraltro, lo stesso «scopo» cui le norme regionali devono tendere, individuato tramite il richiamo alle potestà normative previste dal citato art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, concernenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni e alle Province autonome in materia di VIA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali.

Le funzioni così delineate sarebbero, peraltro, tutte a esercizio eventuale e facoltativo, sicché rispetto a esse non potrebbe configurarsi alcun potere sostitutivo dello Stato, il quale, secondo la pacifica giurisprudenza costituzionale, è esercitabile solo in relazione ad atti e attività vincolati nell'an. Nella specie, solo la competenza normativa relativa all'organizzazione e alle modalità di esercizio delle funzioni amministrative potrebbe ritenersi ad esercizio obbligatorio: senonché, da un lato, non si comprenderebbe quale sia rispetto a essa lo scopo, posto che la nuova disciplina statale già determina in modo esaustivo ogni aspetto delle funzioni in questione, soprattutto con il nuovo art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006; dall'altro, risulterebbe ancora più difficile valutare l'idoneità allo scopo di norme regionali di così scarso rilievo, una volta che il successo della riforma dipende tutto dall'efficacia della «pervasiva disciplina dello Stato».



Tali criticità risulterebbero acute dall'autonomia speciale di cui gode la ricorrente, che dovrebbe garantirle un presidio ancora maggiore rispetto a interventi unilaterali dello Stato: non a caso, in sede di Conferenza Stato-Regioni erano stati proposti correttivi finalizzati a garantire una maggiore compatibilità tra potere sostitutivo e competenze delle Regioni speciali (punto 53 del citato parere).

2.- Si è costituito, con atto depositato il 10 ottobre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

2.1.- Con riguardo alle questioni che investono l'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017 e, in via subordinata, gli artt. 1 e 14 della legge n. 114 del 2015, il resistente eccepisce in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, in ragione del fatto che non è mai stata promossa dalla Regione ricorrente questione di legittimità costituzionale della legge delega.

Al riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda come, secondo la giurisprudenza costituzionale, la legge di delegazione legislativa possa essere autonomamente impugnata allorché contenga un principio di disciplina sostanziale della materia o una regolamentazione parziale della stessa, ovvero stabilisca norme attributive di competenze che incidano in modo diretto e immediato sulle attribuzioni costituzionalmente garantite delle Regioni e delle Province autonome.

Ne deriva che ogni qualvolta i contenuti della legge di delega, per il loro grado di determinatezza e inequivocità, possano dar luogo a effettive lesioni delle competenze regionali o provinciali, tale legge deve essere impugnata tempestivamente nel termine di sessanta giorni stabilito dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Qualora, infatti, si riconoscesse la possibilità di impugnare il decreto legislativo senza aver preventivamente impugnato la legge delega che risulti immediatamente lesiva si consentirebbe, da un lato, l'elusione del predetto termine stabilito a pena di decadenza; dall'altro, la sopravvivenza, «ancorché formale», di una normativa (quella della legge delega) i cui effetti immediati e diretti (stabiliti dal decreto legislativo) siano stati dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Di qui anche l'inammissibilità della richiesta della Regione ricorrente di autorimessione, da parte della Corte costituzionale, della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 14 della legge n. 114 del 2015, nella parte in cui prevedono il mero parere e non l'intesa: richiesta che assumerebbe, per l'appunto, carattere elusivo del termine per l'impugnazione della legge delega.

2.1.1.- Nel merito, le censure della ricorrente risulterebbero, in ogni caso, infondate.

Quanto alla pretesa esorbitanza dell'intervento dai limiti tracciati dalla legge di delegazione, risulterebbe evidente come, nel caso in esame, l'oggetto, i principi e criteri direttivi della delega debbano essere desunti non soltanto dalla legge n. 114 del 2015, ma anche dalla direttiva 2014/52/UE che il Governo è stato chiamato ad attuare. Tale direttiva reca una disciplina puntuale delle fasi del procedimento di VIA (art. 1, paragrafo 1, numero 1, lettera *a*), che vincola rigorosamente gli Stati membri e, dunque, il Governo italiano nella sua qualità di legislatore delegato, riducendo fortemente i margini di discrezionalità di quest'ultimo e, pertanto, la possibilità di differenziare su base regionale tale procedimento. Non vi sarebbe, quindi, alcuna ragione per intendere la delega al riassetto in senso minimale e formale, dovendosi ritenere, al contrario, che essa giustifichi anche interventi sostanziali quale quello che il ricorso regionale contesta.

La norma censurata rende, infatti, omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole per i procedimenti di VIA e di assoggettabilità a VIA proprio al fine di recepire fedelmente la nuova direttiva, che impone di superare la pregressa situazione di frammentazione e contraddittorietà del quadro regolamentare, dovuta alle diversificate discipline regionali, e di assicurare l'efficace applicazione per tutti gli operatori delle semplificazioni introdotte. La previgente disciplina attribuiva, in effetti, alle Regioni e alle Province autonome la potestà generale di disciplinare il procedimento di VIA (art. 7, comma 7, lettera *e*), del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo anteriore): potestà che non avrebbe più ragione di essere mantenuta, una volta che la direttiva 2014/52/UE prevede regole dettagliate insuscettibili di varianti negli ordinamenti nazionali, pena il rischio di procedure di infrazione. Peraltro, la disposizione impugnata, oltre a prevedere che le Regioni e le Province autonome possano disciplinare l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative loro attribuite in materia di VIA, in conformità alla normativa europea e nel rispetto di quanto previsto dalla nuova disciplina, fa salvo il potere di tali enti di stabilire regole particolari e ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per la consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, nonché per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale.

In tale quadro, sarebbe stato razionalizzato anche il riparto delle competenze amministrative tra Stato e Regioni, prevedendo che siano sottoposti alla procedura di VIA e alla verifica di assoggettabilità a VIA in sede statale i progetti di cui agli Allegati II e II-*bis*, Parte II, del d.lgs. n. 152 del 2006, e alla procedura di VIA e alla verifica di assoggettabilità a VIA in sede regionale i progetti di cui agli Allegati III e IV.



2.1.2.- Con riguardo, poi, alla censura di illegittima compressione delle potestà legislative e delle competenze amministrative regionali connesse alla VIA, il resistente rileva come, anche alla luce della definizione offerta dall'art. 1, paragrafo 1, numero 1), lettera *a*), della direttiva 2014/52/UE, la VIA consista in un procedimento mediante il quale vengono preventivamente individuati gli effetti significativi sull'ambiente di determinate attività antropiche (progetti, opere, infrastrutture e impianti produttivi). Al riguardo, l'art. 4, comma 4, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006 elenca dettagliatamente i fattori sui quali possono ricadere gli impatti ambientali negativi, individuandoli segnatamente nella popolazione e salute umana; nella biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti; nel territorio, suolo, acqua, aria e clima; nei beni materiali, patrimonio culturale e paesaggio; nell'interazione tra tali fattori.

Sarebbe, quindi, evidente come la disciplina della VIA si collochi nell'ambito della materia, di competenza esclusiva statale, «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Si tratta di materia che, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, si connota come «trasversale» e «prevalente», in maniera tale che la normativa statale ad essa relativa si impone integralmente nei confronti delle Regioni: conclusione che si imporrebbe anche in rapporto alle Regioni ad autonomia speciale.

I ripetuti riferimenti della Regione ricorrente alla giurisprudenza costituzionale in tema di «intreccio» di materie sarebbero, pertanto, non pertinenti. Nel caso della VIA non vi sarebbe, infatti, alcun «intreccio» di materie. Come già ampiamente riconosciuto dalla Corte costituzionale, l'esercizio della valutazione ambientale può certamente incidere sull'esercizio di funzioni regionali, ma ciò non escluderebbe che la relativa regolamentazione vada ascritta in via esclusiva alla competenza statale in materia ambientale, salva l'esigenza - quando tale incidenza sia particolarmente significativa - che la legislazione statale preveda passaggi collaborativi con la Regione interessata (è citata, in specie, la sentenza n. 232 del 2009). Ciò sarebbe puntualmente avvenuto con il d.lgs. n. 104 del 2017, il cui art. 12, novellando l'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006, ha previsto il necessario coinvolgimento, non soltanto della Regione, ma di tutte le amministrazioni anche solo potenzialmente interessate.

Con riguardo alla VIA di competenza statale, d'altro canto, l'art. 6 del d.lgs. n. 104 del 2017 prevede, nei procedimenti per i quali sia riconosciuto un concorrente interesse regionale, che un esperto designato dalle Regioni e dalle Province autonome interessate partecipi all'attività istruttoria della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale (VIA) e della valutazione ambientale strategica (VAS).

Non conferente risulterebbe, quindi, il richiamo della Regione ricorrente alla sentenza n. 251 del 2016, la quale ha ritenuto che la decretazione legislativa statale debba essere in taluni casi assistita da passaggi collaborativi «forti» con il sistema regionale: ma ciò esclusivamente qualora la medesima si muova nell'ambito di un «intreccio inestricabile» di competenze, e non già quando si sia di fronte ad un fenomeno di semplice «incidenza» delle norme statali in materia di competenza esclusiva su funzioni regionali; fenomeno che caratterizza naturalmente le materie «trasversali», quali la tutela dell'ambiente o la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).

Le norme del d.lgs. n. 104 del 2017 volte a garantire l'omogeneità procedimentale delle valutazioni di impatto ambientale su tutto il territorio nazionale risulterebbero, in effetti, ascrivibili proprio a quest'ultima materia, avendo la giurisprudenza costituzionale chiarito che norme procedurali a carattere semplificatorio possono costituire «livelli essenziali delle prestazioni» ai sensi del citato art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in grado di vincolare i legislatori regionali.

2.1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce, in ogni caso, l'inammissibilità, per genericità e carenza di motivazione, della censura relativa alla presunta violazione delle norme dello statuto reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, congiuntamente a quella dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Per un verso, infatti, la Regione non avrebbe indicato le ragioni per le quali la disciplina della VIA dettata dallo Stato inciderebbe sulle richiamate competenze statutarie; per altro verso, avrebbe invocato simultaneamente la disciplina statutaria e quella costituzionale, senza motivare circa l'applicabilità dell'una o dell'altra al caso di specie, alla stregua della clausola di adeguamento automatico di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Ai fini dell'ammissibilità della censura, la Regione avrebbe dovuto, in particolare, individuare - fornendone adeguata motivazione - per quali materie la Costituzione pone un regime competenziale di maggior favore per la Regione speciale rispetto alla disciplina statutaria, e per quali materie accade l'opposto, invocando, di conseguenza, il parametro adeguato per ciascuna materia.

2.1.4.- Con riferimento, infine, al mancato recepimento da parte del Governo delle proposte emendative avanzate dalle Regioni e dalle Province autonome in sede di Conferenza Stato-Regioni, per il resistente, l'istituto del mero parere, oltretutto neppure obbligatorio, non impedisce al precedente di determinarsi in modo differente dalle risultanze dell'attività consultiva.

Tutte le proposte delle Regioni sarebbero state, peraltro, dettagliatamente analizzate nella relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo, con l'indicazione, per quelle non accolte, delle ragioni del mancato accoglimento.



2.2.- Sulla presunta violazione dell'art. 76 Cost., da parte dell'art. 16, comma 2 e dell'art. 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, l'infondatezza della censura sarebbe palese ove si consideri che la delega era volta all'attuazione della direttiva 2014/52/UE. Essa avrebbe richiesto agli Stati membri di individuare il grado e le modalità dell'integrazione del procedimento di VIA in altri procedimenti a carattere autorizzatorio, prevedendo che in detto provvedimento autorizzatorio fosse necessariamente contenuta la decisione motivata di valutazione di impatto ambientale. Alla luce di ciò, sarebbe intervenuta la modifica del contestato art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006; i principi e criteri direttivi della legge delega, volti ad attuare la direttiva europea, avrebbero dovuto integrarsi con le previsioni di questa, da cui si dovrebbe evincere l'esistenza di «norme ben precise che orientavano il legislatore delegato e ne vincolavano l'operato».

L'Avvocatura nota che l'integrazione procedimentale richiesta dalla direttiva 2014/52/UE si sarebbe potuta raggiungere solo attraverso un procedimento unico o comunque tramite l'integrazione con gli altri procedimenti di settore.

Dall'art. 2, paragrafo 2, della richiamata direttiva, si dedurrebbe che «gli Stati membri dispongono di varie possibilità per dare attuazione alla direttiva relativamente all'integrazione delle valutazioni dell'impatto ambientale nelle procedure nazionali». Considerando che gli elementi di tali procedure nazionali possono variare, appare conseguente la previsione di cui all'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, che ha introdotto una disciplina specifica per le procedure di VIA incardinate nel procedimento autorizzatorio unico regionale, confermando la scelta già operata con il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi in attuazione dell'art. 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124), di riforma della legge n. 241 del 1990.

2.3.- L'impugnato art. 24, inoltre, razionalizzerebbe un istituto già esistente e non innoverebbe la disciplina previgente, come modificata dall'art. 1, comma 4, del citato d.lgs. n. 127 del 2016. Esso, infine, rappresenterebbe una disposizione di coordinamento con il d.lgs. n. 152 del 2006, al fine di adeguare il procedimento unico regionale alla norma europea.

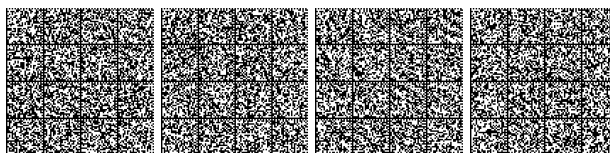
2.4.- Egualmente infondate risulterebbero le questioni che investono le modifiche degli allegati disposte dall'art. 22, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017 e la correlata riduzione degli elenchi dei procedimenti di competenza regionale.

2.4.1.- Quanto, infatti, al ventilato eccesso di delega, la revisione del quadro allocativo delle competenze a livello statale o regionale dovrebbe ritenersi, in realtà, pienamente ricompresa nell'ambito dei principi e criteri direttivi specifici di cui all'art. 14, comma 1, lettere a) e b), della legge n. 114 del 2015, che demandavano al Governo il compito di armonizzare e razionalizzare le procedure di VIA, nonché di rafforzarne la qualità, allineandole ai principi della coerenza e delle sinergie con altre normative e politiche europee e nazionali (quali quelle energetiche e infrastrutturali).

Ma, soprattutto, la nuova ripartizione delle competenze in materia di VIA risponderebbe pienamente al più generale principio e criterio direttivo - richiamato dalla stessa ricorrente - di cui all'art. 32, comma 1, lettera g), della legge n. 234 del 2012, relativo all'ipotesi in cui si verificano «sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse»: principio e criterio direttivo che, lungi dal «cristallizzare» il quadro previgente delle competenze, avrebbe imposto al legislatore delegato di verificare il puntuale rispetto, da parte del precedente assetto, dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione, alla luce dell'esperienza maturata, procedendo, nel caso di riscontrata non conformità, ai necessari adeguamenti.

Con la modifica degli Allegati da II a IV, Parte II, del d.lgs. n. 152 del 2006, il Governo avrebbe inteso, per l'appunto, razionalizzare il riparto delle competenze amministrative tra Stato e Regioni, attraendo al livello statale le procedure per i progetti relativi alle infrastrutture e agli impianti energetici, tenuto conto delle esigenze di uniformità, efficienza e del dirimente criterio della dimensione sovraregionale degli impianti da valutare (che rende ontologicamente inadeguato il livello di valutazione regionale), fatte salve puntuali e limitate eccezioni. Ciò, con la precisazione che la valutazione di adeguatezza, o non, del livello regionale non potrebbe che essere effettuata ex ante e per «classi di casi», senza che rilevi l'eventualità che, in concreto, un singolo progetto resti privo di impatti extraregionali.

Se pure è vero, d'altro canto, che il criterio dimensionale degli impianti da valutare non trova un ancoraggio nella direttiva europea da attuare, esso troverebbe, però, fondamento nell'art. 118, primo comma, Cost., ai fini della corretta allocazione delle funzioni amministrative ai diversi livelli territoriali di governo. Al riguardo, occorrerebbe considerare che, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2017, la ripartizione delle competenze relative alle varie categorie progettuali di VIA risaliva al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996 (Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale): dunque, ad epoca anteriore alla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, che ha riscritto in modo profondamente innovativo il citato art. 118 Cost., ponendo a fondamento dell'allocazione di funzioni amministrative i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Di conseguenza, la precedente ripartizione delle funzioni non soltanto era molto risalente nel tempo, ma rispondeva a un quadro costituzionale sensibilmente diverso dall'attuale: sicché il legislatore delegato, anche alla luce dell'esperienza maturata medio tempore, ben poteva - e anzi doveva - rivisitare profondamente tale ripartizione alla luce dei principi dianzi richiamati.



2.4.2.- Quanto, poi, all'asserita violazione delle competenze legislative e amministrative regionali, non potrebbe che ribadirsi come non ricorra, in materia di VIA, un "intreccio" di competenze, ma, trattandosi di materia di competenza esclusiva dello Stato, si debba parlare di mera incidenza sull'esercizio di funzioni regionali.

2.4.3.- Tale considerazione varrebbe anche ad escludere la violazione del principio di leale collaborazione, ventilata dalla Regione ricorrente sull'assunto dell'insufficienza del mero parere della Conferenza Stato-Regioni, previsto dalla legge delega, a compensare il sacrificio delle attribuzioni regionali.

2.4.4.- Per quel che concerne, poi, la dedotta violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost., il criterio dimensionale, per la determinazione della competenza in materia di VIA, sarebbe stato adottato dal legislatore nazionale quale discrimine per individuare i progetti che "potenzialmente" assumano una rilevanza sovragregionale.

Sebbene, infatti, la procedura di VIA implichi una valutazione "sito specifica", e nonostante la locazione delle opere possa ricadere in un ambito territoriale ristretto (anche meramente comunale), i potenziali impatti ambientali travalicano l'ambito territoriale direttamente interessato, richiedendo valutazioni di area vasta (sovragregionale) per la natura stessa dei complessi fenomeni di inquinamento o, comunque, di impatto quali-quantitativo sulle risorse ambientali coinvolte.

2.5.- Con riferimento, infine, alle questioni che investono l'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva come l'art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dall'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017, attribuisca alle Regioni e alle Province autonome il compito di dettare, in via legislativa o regolamentare, misure a carattere strettamente organizzativo in ordine ai procedimenti di VIA di propria competenza. Si tratterebbe di adempimento a carattere sicuramente obbligatorio («disciplinano»), giustificato dall'esigenza di evitare che la carenza di adeguate soluzioni organizzative pregiudichi, a livello regionale, lo svolgimento dei procedimenti di VIA nel rispetto delle innovative regole stabilite dal legislatore delegato e - quel che più conta - comprometta la piena attuazione della direttiva europea nella quale siffatte regole si radicano.

Gli ulteriori contenuti, a carattere facoltativo, delle normative regionali e provinciali, previsti dal citato art. 7-bis, comma 8, non ne esaurirebbero il perimetro, e neppure ne rappresenterebbero la parte principale. In questa prospettiva "l'idoneità allo scopo", della quale la ricorrente denuncia la vaghezza, si colorerebbe di ben precisi significati, consistenti segnatamente nella sussistenza delle condizioni organizzative indispensabili per garantire l'integrale attuazione della direttiva europea.

Il censurato potere sostitutivo statale troverebbe, pertanto, sicuro fondamento nell'art. 117, quinto comma, Cost., in forza del quale le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, «nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza». Tale disposizione sarebbe direttamente applicabile anche alle autonomie speciali, senza la mediazione della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La rigorosa delimitazione dei presupposti di esercizio del potere sostitutivo sarebbe confermata dalla previsione della norma censurata in base alla quale, per l'attivazione della sostituzione statale, non è sufficiente il mancato rispetto del termine di centoventi giorni, ma è necessario accertare, altresì, l'assenza all'interno degli ordinamenti regionali di disposizioni idonee, comunque sia, a raggiungere gli scopi sopra indicati.

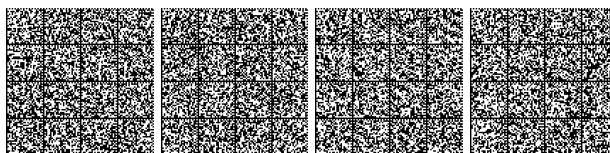
3.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

3.1.- In replica alle difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri, la ricorrente reitera l'argomentazione secondo la quale la drastica redistribuzione di competenze in materia di VIA operata dal d.lgs. n. 104 del 2017 avrebbe inciso su numerosi ambiti di competenza della Regione, sia in forza del suo statuto di autonomia, sia in forza dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

3.2.- Insiste la ricorrente che l'inestricabile intreccio delle competenze determinato dalla disciplina impugnata, legittimerebbe la Regione a dedurre l'incostituzionalità per eccesso di delega, dal momento che il riassetto delle competenze operato dal Governo non troverebbe alcuna base di legittimazione né nei criteri direttivi enunciati dalla legge di delegazione, né - contrariamente a quanto asserito dall'Avvocatura generale dello Stato - nella direttiva europea che il Governo era chiamato ad attuare.

3.3.- L'illegittimità costituzionale della disciplina impugnata discenderebbe, peraltro, anche dalla violazione del principio di leale collaborazione, posto che il riassetto di competenze è stato operato all'infuori di qualsiasi meccanismo partecipativo "forte" delle Regioni.

3.4.- Egualmente infondato sarebbe l'ulteriore assunto dell'Avvocatura, secondo il quale la disciplina in materia di VIA afferirebbe in via prevalente alla materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale: circostanza che legittimerebbe la mancata previsione di strumenti concertativi ed escluderebbe la configurazione della "chiamata in sussidiarietà".





Per un verso, infatti, la Corte costituzionale ha riconosciuto l'obbligo del legislatore statale di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione in senso "forte" anche nel caso in cui la disciplina, pur ascrivendosi prevalentemente a una materia di competenza legislativa esclusiva statale, coinvolga una pluralità di interessi e competenze regionali (sono citate le sentenze n. 230 del 2013 e n. 33 del 2011).

Per altro verso, poi, la dedotta incostituzionalità risulterebbe avvalorata in ragione dell'autonomia della Regione ricorrente. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, la normativa riconducibile alla materia trasversale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. è applicabile solo laddove non entrino in gioco le competenze riconosciute dalla normativa statutaria agli enti ad autonomia differenziata. La Corte costituzionale ha affermato, in particolare, che, a seguito della riforma del Titolo V, Parte II 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». Di conseguenza, non è invocabile il solo limite dell'ambiente, in sé e per sé considerato, il quale va congiunto con il limite statutario delle riforme economico-sociali, sia pure riferite alle tematiche ambientali (sono citate le sentenze n. 212 del 2017, n. 51 del 2006 e n. 536 del 2002). Limite non invocato e, comunque sia, non susistente nel caso in esame.

Il d.lgs. n. 152 del 2006 reca, d'altra parte, tuttora, all'art. 35, comma 2-bis - a chiusura della Parte II, dedicata alle procedure per la VAS, la VIA e l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) - una specifica clausola di salvaguardia, secondo la quale «[l]e Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei relativi statuti». Senonché, le disposizioni contestate si rivolgono senza alcuna clausola di salvaguardia - pur richiesta in sede di parere - e senza adeguato coordinamento anche alle regioni ad autonomia speciale e alle province autonome, con conseguente violazione di tutti i parametri statuari evocati.

4.- Con ricorso notificato il 30 agosto 2017 e depositato il 5 settembre 2017, la Regione Lombardia (reg. ric. n. 64 del 2017) ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera g), 5, 16, comma 2, 21, 22, commi da 1 a 4, 26, comma 1, lettera a), e 27 del d.lgs. n. 104 del 2017.

4.1.- L'impugnato art. 3, comma 1, lettera g), sostituisce l'art. 6, comma 10, del d.lgs. n. 152 del 2006. La norma dispone che «[p]er 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, Parte II del presente decreto, qualora ritenga che tale applicazione possa pregiudicare i suddetti obiettivi».

4.1.1.- Secondo la ricorrente, la norma, in precedenza diretta a regolare i progetti di difesa nazionale, estende ora la possibilità di deroga, con una valutazione caso per caso, ai progetti aventi come unico obiettivo la risposta ad emergenze che riguardino la protezione civile. Verrebbe incisa così la materia «protezione civile», di competenza concorrente, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., dato che il decreto ministeriale che porterebbe all'esclusione di alcuni progetti dal campo di applicazione delle norme sulla VIA non prevedrebbe alcun coinvolgimento della Regione interessata, in violazione degli artt. 5 e 120 Cost., sotto il profilo della leale collaborazione.

4.1.2.- Nella specie sussisterebbe un concorso di competenze statali e regionali (ambiente, salute e protezione civile), senza che le Regioni siano coinvolte nel processo decisionale. Si prefigura altresì un dubbio sulla ragionevolezza della compressione della leale collaborazione, in violazione dell'art. 3 Cost., «per mancanza di proporzionalità e di rispondenza logica rispetto alle finalità dichiarate». La norma determinerebbe una disamina "caso per caso", senza alcun riferimento all'ente territorialmente prossimo e quindi maggiormente idoneo alla valutazione; si genererebbero, inoltre, «inefficienze e disfunzioni sull'ordine delle competenze».

4.2.- Quanto alla seconda delle disposizioni censurate, la ricorrente rileva come l'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017, introducendo l'art. 7-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, riscriva sostanzialmente le competenze regionali in materia di VIA, circoscrivendole a profili organizzativi e a modalità di esercizio delle funzioni amministrative conferite.

4.2.1.- In questo modo, la norma impugnata violerebbe la potestà legislativa concorrente della Regione in materia di «tutela della salute», prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Le norme in materia di VIA, di derivazione comunitaria, se pure certamente riferibili alla materia della tutela dell'ambiente, sarebbero tuttavia ascrivibili anche ad alcune materie di competenza concorrente regionale, e segnatamente, per l'appunto, a quella della tutela della salute. Lo stretto collegamento fra la disciplina ambientale, in particolare quella dei rifiuti, e la tutela della salute è considerato, del resto, pacifico dalla giurisprudenza costituzionale (è citata, in specie, la sentenza n. 75 del 2017).



L'attinenza della disciplina della VIA a tale ambito di materia è reso, d'altronde, palese dalle premesse della direttiva 2014/52/UE, che, al considerando n. 41, afferma espressamente che l'obiettivo da essa perseguito è quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana, grazie alla definizione dei requisiti minimi per la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti. Lo stesso art. 4, comma 4, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006 conferma che la VIA mira a proteggere la salute umana.

Per altro verso, la Corte costituzionale ha posto in evidenza come l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente non escluda interventi del legislatore regionale diretti a soddisfare, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato (viene citata la sentenza n. 407 del 2002). Inoltre, pur riconoscendo specificamente che le norme in materia di VIA rientrano nel perimetro dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la Corte ha anche riscontrato la presenza di ambiti materiali di spettanza regionale, soprattutto nel campo della tutela della salute (sono citate le sentenze n. 234 del 2009 e n. 398 del 2006).

4.2.2.- Nel caso di specie, la violazione della potestà legislativa regionale sarebbe resa ancora più evidente dal nuovo testo dell'art. 7 del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 4 del d.lgs. n. 104 del 2017, nel quale si conferma la competenza legislativa e amministrativa delle Regioni e delle Province autonome in materia di VAS e di AIA.

La diversa disciplina a fronte di materie che presentano un analogo riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni (VIA e VAS) non potrebbe essere giustificata sulla base del generico richiamo, contenuto nella legge delega, ai principi di «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione» delle procedure di VIA, «anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni di carattere ambientale».

In nessun caso, d'altra parte, l'attuazione di tali condivisibili principi potrebbe legittimare un intervento, quale quello operato dal decreto legislativo censurato, inteso a ridisegnare *ex novo* l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni. Al contrario, la semplificazione, l'armonizzazione e la razionalizzazione non potrebbe «che fondarsi sul riparto di competenze». Di qui, dunque, la violazione anche dell'art. 76 Cost.

4.2.3.- La diversa disciplina prevista per la VAS e la VIA comporterebbe, altresì, la violazione dell'art. 3 Cost., «per mancanza di proporzionalità in ragione delle identiche finalità dichiarate», di «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» (art. 4 del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 104 del 2017).

L'art. 3 Cost. risulterebbe violato anche sotto il profilo della irragionevole compromissione della potestà normativa regionale conseguente, in particolare, alla previsione di cui all'art. 7-bis, commi 7 e 8, del d.lgs. n. 152 del 2006. La giurisprudenza costituzionale ha, infatti, riconosciuto che le Regioni possono stabilire, in materia ambientale, livelli di tutela più elevati rispetto alla disciplina statale: intervento che rimarrebbe, tuttavia, precluso dalla limitazione della potestà legislativa regionale ai soli profili organizzativi.

4.3.- L'impugnato art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, che disciplina il provvedimento autorizzatorio unico regionale, obbligatorio in caso di VIA regionale, prevedrebbe una «dettagliata regolazione» del provvedimento stesso, quale modalità «esclusiva e obbligatoria di procedimento».

4.3.1.- Per la ricorrente la disposizione sarebbe illogica dal momento che l'art. 16, comma 1, dispone per i progetti soggetti a VIA statale che il provvedimento non sia unico, salvo richiesta del proponente, mentre «in caso di VIA regionale vige la obbligatorietà del procedimento unico», gravando l'interessato di preventivi oneri istruttori.

Il provvedimento unico statale, inoltre, considererebbe solo alcuni atti abilitativi, indicati dal citato art. 16, comma 2, lettere da *a*) ad *h*); la finalità di integrare le valutazioni di impatto ambientale, inoltre, sarebbe rimessa agli Stati membri, secondo quanto previsto dal considerando n. 21 della direttiva (UE) n. 2014/52, nonché dall'art. 2, comma 2, della direttiva 2011/92/UE.

4.3.2.- La ricorrente lamenta altresì che la norma censurata riunirebbe nell'autorizzazione unica procedimenti relativi a materie diverse rispetto a quella ambientale, in contrasto con i principi costituzionali sulla delega legislativa, di cui all'art. 76 Cost.

4.3.3.- Ad avviso della ricorrente, con l'introduzione della norma impugnata l'autorità competente in materia di VIA «diviene sportello unico» quale «luogo, fisico o virtuale» cui rivolgersi per ottenere quanto necessario all'autorizzazione dei progetti. La disposizione si porrebbe in contrasto con il d.lgs. n. 127 del 2016, che poneva in capo all'autorità competente l'onere procedimentale dell'apertura della fase istruttoria. La previsione impugnata sarebbe difforme anche rispetto alla legge delega n. 114 del 2015, la quale richiedeva un riordino attraverso l'integrazione dei soli procedimenti in materia ambientale (sono richiamate le sentenze n. 293 del 2010 e n. 199 del 2003). Siffatta norma, infine, inciderebbe su procedimenti non attinenti all'ambiente (governo del territorio, tutela della salute, ovvero la protezione civile nel caso dell'autorizzazione antisismica).



4.3.4.- Fa presente la ricorrente che, secondo questa Corte, soluzioni innovative del sistema legislativo previgente sarebbero ammissibili solo in presenza di principi e criteri direttivi «idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato» (sentenza n. 293 del 2010).

4.3.5.- Esulerebbe, inoltre, dalla delega, «il riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni in materie non di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost.», in quanto la disciplina per operare tale riassetto dovrebbe coinvolgere le 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 legislative sulla base dell'art. 118, primo comma, Cost., nelle materie di competenza regionale residuale (richiamata la sentenza n. 80 del 2012).

La Regione ricorrente ritiene che l'autorizzazione unica, «solo» regionale, non determini una più penetrante difesa dell'ambiente, in quanto la finalità della norma non sarebbe quella di fissare standard uniformi sul territorio nazionale; il provvedimento unico regionale delineato dall'impugnato art. 16, comma 2, (in difformità alla delega legislativa), imporrebbe altresì termini perentori all'autorità competente in materia di VIA regionale e determinerebbe in capo alla stessa delle responsabilità «significative» al di fuori delle normative e dei procedimenti in materia ambientale», senza l'attribuzione di adeguati strumenti operativi, violando «il canone costituzionale del buon andamento» (sono richiamate le sentenze n. 40 e n. 135 del 1998).

4.3.6.- Il procedimento delineato, infine, non prevedrebbe forme di coordinamento con altri procedimenti, generando un'incertezza applicativa con possibile pregiudizio della garanzia di buon andamento dell'amministrazione pubblica, di cui all'art. 97 Cost.; la ricorrente dubita della ragionevolezza di tale scelta in violazione dell'art. 3 Cost., e del principio di leale collaborazione, per mancanza di proporzionalità e di rispondenza logica rispetto alle finalità dichiarate.

4.4.- La Regione Lombardia impugna, inoltre, l'art. 21 del d.lgs. n. 104 del 2017, che, sostituendo l'art. 33 del d.lgs. n. 152 del 2006, stabilisce che «[l]e 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».

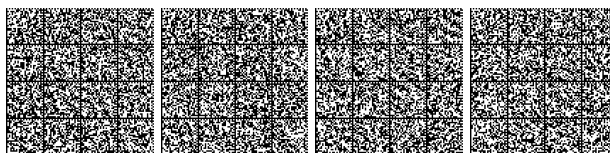
La ricorrente lamenta il mancato coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle tariffe, essendo questa basata su un elemento - il «costo effettivo del servizio» - la cui quantificazione non può prescindere da un confronto con tutte le autorità competenti in materia di VIA (e dunque anche le Regioni). L'assenza di tale confronto comporterebbe una lesione della potestà organizzativa delle Regioni, considerato anche il fatto che l'introduzione, con l'art. 16 del d.lgs. n. 104 del 2017, dell'autorizzazione unica regionale implica che il provvedimento finale sia connesso a competenze che esulano dalla tutela dell'ambiente e ricadono nelle materie di competenza regionale.

L'irragionevolezza della scelta legislativa risulterebbe esaltata dalla previsione dell'art. 33, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 (non modificato), secondo la quale «[p]er 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, dunque, il legislatore, da un lato, avrebbe riconosciuto alle Regioni la potestà di attuare una propria definizione tariffaria; dall'altro, avrebbe obliterato del tutto l'esigenza di consultarle.

La disposizione censurata risulterebbe, quindi, incompatibile con il principio di leale collaborazione, in violazione degli artt. 5 e 120 Cost., e comprimerebbe il potere della Regione di individuare le migliori condizioni di esercizio delle funzioni di propria competenza, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (riaffermati anche dall'art. 3-*quinquies* del d.lgs. n. 152 del 2006), in violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

4.5.- La ricorrente rileva, ancora, che gli artt. 22, commi da 1 a 4, e l'art. 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 104 del 2017, modificano gli Allegati alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, sottraendo alle Regioni un considerevole numero di tipologie progettuali soggette a VIA o a verifica di assoggettabilità a VIA, riguardanti materie di potestà legislativa anche regionale, per attribuirle alla competenza amministrativa dello Stato. L'art. 26, comma 1, lettera a), dispone poi le conseguenti abrogazioni.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, in materia ambientale, il legislatore statale può emanare anche norme di dettaglio, purché finalizzate alla tutela dell'ambiente: condizione non riscontrabile nella specie. Le disposizioni censurate non ampliano, infatti, i casi di sottoposizione a valutazione o verifica ambientale e, dunque, non pongono ulteriori garanzie a difesa dell'ambiente, ma si limitano a disporre uno spostamento verso il centro delle competenze, senza che ciò sia richiesto dalla direttiva europea e dalla legge delega, la quale si limita a richiamare l'esigenza di regolare aspetti procedurali in materia di VIA, con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 76 Cost.



Le norme censurate violerebbero, altresì, l'art. 118 Cost., ridimensionando le competenze amministrative regionali e quelle a suo tempo conferite, per categorie di progetti, dalla stessa Regione agli enti locali: e ciò a prescindere da valutazioni in ordine all'adeguatezza, o non, del livello costituzionale coinvolto, con ulteriore violazione del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), per mancata previa intesa tra lo Stato e le Regioni interessate.

Né, d'altra parte, potrebbe ravvisarsi la necessità di un esercizio unitario delle funzioni, poiché i progetti indicati dalla norma sono attribuiti allo Stato a prescindere dal fatto che essi ricadano nel territorio di più Regioni.

4.6.- La Regione Lombardia impugna, da ultimo, l'art. 27 del d.lgs. n. 104 del 2017, il quale reca una clausola di invarianza finanziaria, stabilendo, al comma 1, che «[d]all'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», e, al comma 2, che «[f]ermo il disposto di cui all'articolo 21, le attività di cui al presente decreto sono svolte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

In sostanza, quindi, si sarebbero imposti alle Regioni nuovi adempimenti, con conseguenti nuovi oneri, intervenendo anche su materie di competenza concorrente, senza alcuna previsione finanziaria e imponendo, anzi, il «blocco delle risorse».

Ad avviso della ricorrente, la disposizione violerebbe gli artt. 76, 117, terzo comma, e 118 Cost.

Essa si porrebbe in contrasto con la legge di delega n. 114 del 2015, che all'art. 1, comma 4, prevede la possibilità di riconoscere risorse in relazione a spese non contemplate dalle leggi vigenti e che non riguardino l'attività ordinaria delle amministrazioni, nei limiti occorrenti per l'adeguamento alla direttiva.

L'irrazionalità della scelta operata dal legislatore delegato e la sua incoerenza rispetto agli scopi perseguiti dalla legge n. 114 del 2015 risulterebbero, d'altra parte, palesi, specie alla luce dell'introduzione, con il menzionato art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017 (pure impugnato dalla ricorrente), del provvedimento autorizzatorio unico, che implicherebbe una modifica dello svolgimento delle funzioni regionali. La norma censurata non avrebbe, peraltro, alcuna attinenza con la tutela dell'ambiente, rimanendo, dunque, estranea al perimetro della legislazione statale esclusiva.

4.7.- In rapporto a tutte le disposizioni censurate, la Regione sottolinea di essere legittimata a denunciare la violazione anche dei parametri di cui agli artt. 3 e 76 Cost., non attinenti al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in quanto tale violazione implica, per le ragioni esposte, la compromissione delle attribuzioni regionali, ridondando quindi sul riparto delle competenze.

5.- Si è costituito, con atto depositato il 6 ottobre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

5.1.- La difesa statale eccepisce l'infondatezza della censura relativa all'art. 3, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 104 del 2017.

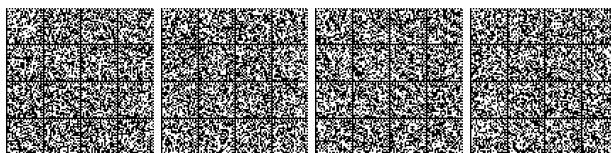
La scelta del legislatore troverebbe fondamento nel corretto recepimento della «Direttiva VIA» che pone in evidenza come, in alcuni casi riguardanti la protezione civile, l'osservanza della direttiva 2011/92/UE potrebbe avere effetti negativi sull'ambiente, «ed è dunque opportuno, ove del caso, autorizzare gli Stati membri a non applicare la direttiva». L'art. 1, paragrafo 3, della direttiva rimette inoltre agli Stati membri di decidere con una valutazione «caso per caso» e, ove disposto dalla normativa nazionale, di non applicare la direttiva a progetti o parti di essi aventi quale unico obiettivo la difesa o la protezione civile, qualora l'applicazione possa pregiudicare tali obiettivi.

I commi 10 e 11 del nuovo art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, sostituiti dall'art. 3 del d.lgs. n. 104 del 2017, allineerebbero la disciplina nazionale alla direttiva, distinguendo i progetti relativi a difesa e protezione civile (comma 10) dalle altre condizioni di esenzione (comma 11).

La disciplina si rivelerebbe garantista, grazie alla riserva del potere di esenzione dalla VIA in capo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che ne assumerebbe la responsabilità politicoamministrativa sul territorio nazionale e nei confronti dell'Unione europea. Non si ravviserebbero ragioni per ridurre lo standard di tutela ambientale, consentendo che le esclusioni citate possano essere disposte dalla singola Regione.

5.2.- Con riferimento alla violazione delle norme costituzionali in tema di riparto delle competenze legislative, la disciplina della VIA sarebbe considerata dalla giurisprudenza costituzionale espressione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: l'esclusività della competenza statale, pur in presenza di un'incidenza sull'esercizio di competenze afferenti ad «ambiti materiali di spettanza regionale», determinerebbe la «prevalenza» della normativa statale (sentenza n. 234 del 2009).

5.3.- Neppure si ritiene lesa il principio di leale collaborazione, poiché l'impugnato art. 3, comma 1, lettera g), riferendosi «ai progetti aventi quale unico obiettivo la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile (oltre a quelli riferibili alla difesa nazionale)», rientrerebbe nel campo di applicazione della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), che all'art. 5 disciplinerebbe gli interventi da operarsi «durante la (e a seguito della) «dichiarazione dello stato di emergenza»»; il decreto ministeriale, adottato per escludere taluni



progetti dal campo di applicazione delle norme in materia di VIA, sarebbe successivo rispetto alla valutazione - operata dal Dipartimento della protezione civile «d'intesa con la Regione interessata» - degli interventi sulla protezione civile.

A norma dell'art. 5, comma 2, della citata legge n. 225 del 1992, per l'attuazione degli interventi di protezione civile da effettuarsi durante lo stato di emergenza, secondo l'Avvocatura, «si provvede con apposita ordinanza di protezione civile da emanarsi una volta "acquisita l'intesa delle regioni territorialmente interessate"».

5.3.1.- La partecipazione regionale sarebbe assicurata, infine, per i progetti di protezione civile, successivi allo stato di emergenza.

5.4.- L'Avvocatura contesta la fondatezza delle questioni aventi ad oggetto l'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017 sulla scorta di considerazioni analoghe a quelle svolte in relazione al ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 63 del 2017).

5.5.- L'Avvocatura dello Stato eccepisce altresì l'infondatezza della censura dell'impugnato art. 16, comma 2 del d.lgs. 104 del 2017, poiché il coordinamento del procedimento di VIA con altri procedimenti sarebbe «implicitamente, ma chiaramente», necessario dallo stesso oggetto della delega. Quest'ultimo consisterebbe nell'attuazione della direttiva 2014/52/UE, la quale, all'art. 2, prevede che «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».

5.5.1.- Per il Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe stato possibile giungere a tale risultato solo attraverso la previsione di un procedimento unico o comunque tramite l'integrazione e il coordinamento con gli altri procedimenti di settore. Poiché la direttiva prevede che «gli Stati membri dispongono di varie possibilità per dare attuazione alla direttiva relativamente all'integrazione delle valutazioni dell'impatto ambientale nelle procedure nazionali», ritiene che gli elementi di tali procedure nazionali possano variare. In simile contesto, l'art. 16, comma 2, avrebbe previsto una disciplina per le procedure di VIA incardinate nel procedimento autorizzatorio unico regionale, confermando la scelta operata con la riforma della legge n. 241 del 1990, così come modificata dal d.lgs. n. 127 del 2016.

5.6.- Prive di fondamento risulterebbero, altresì, le censure mosse all'art. 21 del d.lgs. n. 104 del 2017.

Tale disposizione sostituisce, infatti, esclusivamente l'art. 33, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, lasciando impregiudicate le competenze regionali stabilite dal successivo art. 33, comma 2.

Dalla lettura coordinata delle due previsioni emergerebbe come il comma 1 contenga una norma di principio, che indica i criteri generali per la determinazione delle tariffe, destinata ad applicarsi sia alla VIA statale, sia alla VIA regionale. In pari tempo, tuttavia, il medesimo comma 1 reca una previsione concernente solo la VIA statale: ossia la delega a un decreto del Ministro dell'ambiente per la definizione in concreto delle tariffe. Che tale previsione riguardi solo le tariffe statali lo si desumerebbe chiaramente dal comma 2, che affida alle Regioni l'attuazione del comma 1 nella concreta definizione dei profili tariffari. Di qui l'infondatezza delle doglianze della ricorrente: le Regioni non soltanto risulterebbero "coinvolte" nella definizione delle tariffe concernenti la VIA regionale, ma ne sarebbero, anzi, le principali protagoniste, dovendo semplicemente rispettare la norma di principio statale.

5.7.- Per quanto attiene, poi, alle questioni che investono gli artt. 22, commi da 1 a 4, e 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 104 del 2017, con le quali si lamenta la sottrazione alle competenze regionali di un rilevante numero di tipologie progettuali, la difesa dello Stato ne eccepisce l'inammissibilità per genericità e carenza di motivazione. Mancherebbe del tutto la specifica individuazione dei progetti la cui sottrazione alla VIA regionale comporterebbe l'asserita lesione dell'art. 118 Cost. e, conseguentemente, qualunque argomento a sostegno dell'adeguatezza del livello regionale allo svolgimento della relativa funzione amministrativa: elementi, questi, imprescindibili per poter apprezzare una denuncia di violazione del principio di sussidiarietà.

Quanto al merito, l'Avvocatura ribadisce le considerazioni già svolte in relazione al ricorso della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 63 del 2017) circa la piena riconducibilità dell'intervento modificativo censurato tanto ai principi e criteri direttivi specifici enunciati dall'art. 14, comma 1, della legge n. 114 del 2015, quanto al principio e criterio direttivo generale di cui all'art. 32, comma 1, lettera g) della legge n. 234 del 2012. Ribadisce, altresì, come la modifica degli allegati al d.lgs. n. 152 del 2006 risponda all'obiettivo di razionalizzare il riparto delle competenze amministrative tra Stato e Regioni, sulla base del dirimente criterio della dimensione sovregionale degli impianti: criterio che troverebbe fondamento nell'art. 118, primo comma, Cost., per la corretta allocazione di dette funzioni.

5.8.- Inammissibili per genericità e difetto di motivazione in punto di violazione dei parametri costituzionali evocati sarebbero - secondo l'Avvocatura - anche le censure che investono l'art. 27 del d.lgs. n. 104 del 2017.

Nel merito, le censure sarebbero basate sull'erroneo assunto che la disciplina di riferimento avrebbe posto non meglio precisati «nuovi e maggiori oneri procedurali in capo alle amministrazioni regionali», riconducibili, in



specie, al «provvedimento autorizzatorio unico» introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017. Tale ultimo intervento sarebbe, peraltro, confermativo e speculare rispetto alle scelte già operate con la riforma dell'art. 14, comma 4, della n. 241 del 1990, di cui al d.lgs. n. 127 del 2016.

La doglianza della Regione risulterebbe inoltre illogica, posto che la stessa ricorrente, per un verso, lamenta di essere stata spogliata delle proprie precedenti competenze e, per l'altro, della impossibilità di adottare misure di implementazione finanziaria, strumentale e di personale.

La Regione avrebbe omesso, infine, di tener conto di quanto disposto dall'art. 33, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, ove si prevede la totale copertura di tutti i costi sopportati dall'autorità competente a valere sulle tariffe da applicare ai proponenti, nonché la possibilità per gli enti territoriali di definire proprie modalità di quantificazione e corresponsione di tali tariffe.

6.- Con ricorso notificato il 1° settembre 2017, depositato il 6 settembre 2017 (reg. ric. n. 65 del 2017), la Regione Puglia ha promosso le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

a) in via principale, dell'intero d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione dell'art. 76 Cost., sotto il profilo del tardivo esercizio della delega legislativa, nonché del principio di leale collaborazione;

b) in via subordinata, degli artt. 3, 4, 5 e 22 del d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione dell'art. 76 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di delega; degli artt. 3, comma 1, lettera g), 14 e 18, comma 3, per violazione degli artt. 3, 9, 24 (evocato solo in relazione all'art. 18, comma 3), 76 e 97 Cost.

6.1.- Con riferimento alla prima censura la ricorrente rileva che il decreto legislativo impugnato è stato adottato sulla base della delega conferita dalla legge n. 114 del 2015. L'art. 1, comma 2, di tale legge individua il termine per l'esercizio della delega mediante rinvio all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012, in forza del quale, relativamente 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».

La direttiva 2014/52/UE, che il Governo era chiamato nel frangente ad attuare, all'art. 2, paragrafo 1, prevede come termine di recepimento il 16 maggio 2017: di conseguenza, la delega avrebbe dovuto essere esercitata entro il 16 gennaio 2017. Ai fini della verifica del rispetto di tale termine, dovrebbe aversi riguardo alla data di emanazione del decreto legislativo da parte del Presidente della Repubblica, a norma dell'art. 87 Cost.: adempimento che vale ad immettere l'atto nell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Nella specie, il decreto legislativo impugnato è stato emanato dal Presidente della Repubblica solo il 16 giugno 2017. Risulterebbe, pertanto, evidente che il termine della delega non è stato rispettato dal Governo, con conseguente illegittimità dell'intero decreto per violazione dell'art. 76 Cost., che prevede tra i vincoli della delegazione legislativa il «tempo limitato».

La conclusione non muterebbe neppure qualora si volesse fare riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei ministri (9 giugno 2017), o addirittura a quella della deliberazione preliminare (10 marzo 2017, come si desume dal preambolo del decreto impugnato). Anche tali date risultano, infatti, entrambe posteriori al termine di esercizio della delega.

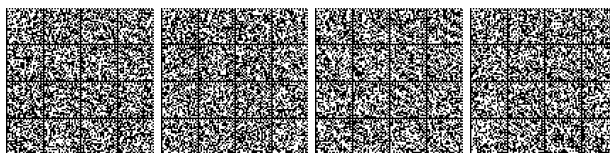
6.2.- L'intero d.lgs. n. 104 del 2017 risulterebbe, altresì, illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione.

Le materie sulle quali incide la direttiva andrebbero individuate non soltanto - e certamente - nell'ambiente, ma anche nella tutela della salute, nella pianificazione territoriale e, più in generale, nell'uso del territorio, nella protezione del patrimonio culturale, nella difesa e nella protezione civile, tutte di competenza regionale.

Nel settore preso in considerazione dalla direttiva si determinerebbe, quindi, un intreccio di campi materiali dello Stato e delle Regioni, che, se pure abilita lo Stato ad assumere la competenza legislativa, lo obbliga, tuttavia - secondo la giurisprudenza costituzionale - ad instaurare procedure collaborative nell'esercizio della medesima.

Con la sentenza n. 251 del 2016, la Corte costituzionale ha, infatti, esteso l'ambito applicativo della leale collaborazione anche al sistema delle fonti normative e, in particolare, ai decreti legislativi. Secondo la citata pronuncia, in presenza di un concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si riveli prevalente, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, se necessario a garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma del settore. Tuttavia, esso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione: principio che trova il suo luogo idoneo di espressione nella Conferenza Stato-Regioni.

Nella specie, il d.lgs. n. 104 del 2017 è stato deliberato - come risulta dal suo preambolo - dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, espresso nella seduta del 4 maggio 2017. Tenuto conto, tuttavia, del fatto che la disciplina di recepimento della direttiva europea incide profondamente sul riparto delle competenze tra lo Stato e le



Regioni, l'acquisizione del semplice parere di detta Conferenza non sarebbe sufficiente a rendere legittimo il decreto legislativo, dovendosi ritenere necessario l'avvio di procedure collaborative nella fase di attuazione della delega volte al conseguimento dell'intesa.

Al riguardo, la Regione Puglia lascia alla Corte costituzionale la valutazione «se sollevare davanti a sé stessa la questione di legittimità costituzionale della legge di delega», che non ha espressamente previsto l'intesa per la deliberazione del decreto legislativo, oppure se censurare direttamente il vizio in capo al decreto legislativo.

A ciò va aggiunto che il parere della Conferenza sarebbe stato, nella specie, negativo, avendo le Regioni posto nove condizioni irrinunciabili per il superamento di tale giudizio: condizioni totalmente disattese dal legislatore delegato.

6.3.- In via subordinata, la ricorrente censura in modo specifico le disposizioni di cui agli 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 alla parte seconda di tale ultimo decreto.

Con tali disposizioni, il d.lgs. n. 104 del 2017 avrebbe ampiamente inciso sul riparto delle competenze amministrative di Stato e Regioni in materia di VIA, attribuendo alla competenza dello Stato una serie di procedimenti in precedenza di spettanza regionale.

Al riguardo, verrebbero in particolare rilievo non soltanto le ipotesi che l'impugnato art. 22, comma 1, lettere *a*), *c*), *i*) e *l*), ha aggiunto all'Allegato II (il quale, ai sensi dell'art. 7-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, inserito dal decreto impugnato, individua i progetti sottoposti a VIA in sede statale), ma anche quelle abrogazioni che, elidendo parole che circoscrivevano l'ambito di applicazione della fattispecie, ne hanno esteso la portata (art. 22, comma 1, lettera *b*). Peraltro, anche laddove il medesimo art. 22, comma 1, ha operato sostituzioni, ciò ha comportato un'estensione della competenza statale, come nel caso della lettera *d*), che, nel sostituire il punto 7-*quater*, ha inserito nell'Allegato anche l'attività di ricerca e coltivazione di risorse geotermiche in mare.

L'Allegato II-*bis*, nell'individuare *ex novo* i «[p]rogetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza statale», estenderebbe la competenza statale (ad esempio, con le previsioni di cui al punto 1, lettere *a*) e *d*) a detrimento della precedente competenza regionale).

Tutto ciò, per tacere dei casi nei quali il decreto legislativo ricorre «alla tecnica della “sostituzione” delle ipotesi», rendendo poco agevole il riscontro di una estensione della competenza (come, ad esempio, nel caso di cui all'art. 22, comma 1, lettera *f*, relativo allo «stoccaggio», per il quale le soglie sono state tutte dimezzate, con ampliamento della competenza, tranne l'ultima, che rimane immutata).

Ad avviso della ricorrente, le disposizioni censurate violerebbero l'art. 76 Cost. per eccesso di delega, posto che né la legge di delegazione, né la direttiva europea che il Governo era chiamato ad attuare, avrebbero richiesto una revisione delle competenze interne o fornito una base adeguata per legittimarla.

6.4.- Vengono impugnati altresì gli artt. 3, comma 1, lettera *g*), l'art. 14 e l'art. 18, comma 3.

6.4.1.- La prima disposizione prevedrebbe l'esonero di alcuni progetti dalla valutazione ambientale. Premette la ricorrente che l'art. 1 della direttiva 2014/52/UE stabilisce 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».

La direttiva farebbe riferimento «a una mera facoltà e non a un obbligo» e il legislatore delegato avrebbe imposto il principio direttivo del «rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale»; in assenza di un obbligo per il legislatore di prevedere questa facoltà, «nulla autorizzava il legislatore delegato nello stesso senso».

L'impugnato art. 3, comma 1, lettera *g*), prevedrebbe una duplice possibilità di esonero dalla VIA; 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»; per altro verso, in altri «casi eccezionali, previo parere del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo», qualora l'applicazione di tali disposizioni incida negativamente sulla finalità del progetto.

6.4.2.- L'art. 14, nel riformulare l'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006, non contemplerebbe più il parere della Regione interessata nell'ambito delle valutazioni ambientali di competenza statale; ciò rilevarebbe sotto un duplice profilo.

Per un verso, nessuna norma di delega legislativa avrebbe previsto, fra i propri principi e criteri direttivi, la modifica del coinvolgimento regionale nelle procedure amministrative, né il depotenziamento della partecipazione. Nella formulazione pregressa, la disposizione muoveva dalla considerazione che le attività sul territorio sottoposte a VIA, anche se di competenza dello Stato, riguardavano anche le Regioni, per il loro rilievo sulle competenze di queste ultime.

Appare alla ricorrente irragionevole ravvedere in un mero parere «per sua natura non vincolante» un ostacolo alla semplificazione normativa. Le amministrazioni interessate, al contrario, potrebbero fornire utili elementi all'esame del



Ministero dell'ambiente. Nulla avrebbe autorizzato il legislatore delegato «a irrompere nell'assetto del riparto delle competenze in materia di VIA» eliminando simile forma di compensazione del coinvolgimento regionale attraverso il parere; allo stato attuale le Regioni verrebbero private di ogni forma di partecipazione, in modo irragionevole e senza una base legislativa di riferimento. In ragione del rilevato intreccio delle competenze in materia, la rimozione di questa forma di partecipazione sarebbe altresì in contrasto con il principio di leale collaborazione.

Tale previsione normativa si porrebbe in contrasto con l'art. 76 Cost., per mancanza di un criterio direttivo nella legge di delega; essa, inoltre, in combinato disposto con l'impugnato art. 18, comma 3, violerebbe altresì gli artt. 3, 9 e 97 Cost., per irragionevolezza, in quanto potrebbe non essere realizzato «un serio sindacato giurisdizionale sulla decisione ministeriale», in assenza di particolari oneri motivazionali per agire in deroga alla normativa stessa. Neppure vi sarebbero elementi per compensare «la recessività del bene-ambiente tutelato dall'art. 9 Cost.» e la deroga al principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione; tale esenzione, infatti, non contemplerebbe valutazioni successive «in grado di “sanare” la deroga iniziale».

Con riferimento all'esenzione motivata da esigenze di protezione civile, la decisione sottesa verrebbe adottata in violazione del principio di leale collaborazione. Infatti, la ponderazione di interessi che dovrebbero condurre alla rinuncia del perseguimento della tutela ambientale, in vista del raggiungimento dei richiamati obiettivi di protezione civile (di competenza concorrente), dovrebbe contemplare meccanismi cooperativi. Ove il giudizio di prevalenza previsto dalla norma fosse conforme al quadro costituzionale, l'esercizio della competenza concorrente, che prevale su quella esclusiva in materia ambientale, necessiterebbe della previa intesa regionale.

6.4.3.- L'impugnato art. 18, comma 3, infine, prevede che «[n]el 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 [...]».

Per la ricorrente, la disposizione non corrisponde ad alcun criterio direttivo e si porrebbe in contrasto anche con il principio di ragionevolezza, il perseguimento della tutela ambientale (art. 9 Cost.), il principio di legalità (art. 97 Cost.) e di difesa dei propri diritti e interessi legittimi in giudizio (art. 24 Cost.). Il decreto consentirebbe, infatti, che nonostante la violazione in termini di valutazioni ambientali (per erroneo esonero o altra illegittimità), «possano continuare a essere assentite le attività di riferimento, entro un termine non specificato in via legislativa».

7.- Si è costituito, con atto depositato il 10 ottobre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

7.1.- Infondata, secondo la difesa dello Stato, sarebbe la censura, riferita all'intero d.lgs. n. 104 del 2017, in violazione dell'art. 76 Cost., per tardività dell'esercizio della delega legislativa.

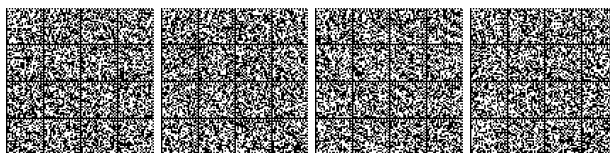
La ricorrente avrebbe, infatti, richiamato il testo attualmente vigente dell'art. 32, comma 1, della legge n. 234 del 2012, trascurando il fatto che esso è stato oggetto di modifica ad opera dell'art. 29, comma 1, lettera b), della legge 29 luglio 2015, n. 115 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014), entrata in vigore il 18 agosto 2015.

La legge delega per l'attuazione della direttiva 2014/52/UE (la richiamata legge n. 114 del 2015) è entrata invece in vigore il 15 agosto 2015, quando era ancora vigente il precedente testo dell'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012, il quale prevedeva che il Governo dovesse adottare i decreti legislativi entro il termine di due mesi (e non già di quattro mesi, come nella versione novellata) antecedenti quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive.

Alla luce del principio di irretroattività delle leggi, stabilito dall'art. 11, comma 1, delle disposizioni preliminari al codice civile, la modifica del termine generale per l'esercizio delle deleghe legislative per l'attuazione delle direttive europee, operata dalla legge n. 115 del 2015, senza alcuna previsione che ne affermi la portata retroattiva, potrebbe riguardare solo le deleghe legislative ad essa successive: non, dunque, quella di cui alla legge n. 114 del 2015, entrata in vigore in data antecedente.

Il termine che il Governo doveva rispettare nella specie era, pertanto - secondo il resistente - quello dei due mesi antecedenti alla data di scadenza della direttiva (16 maggio 2017): ossia il 16 marzo 2017, termine poi prorogato al 16 giugno 2017 in applicazione di quanto espressamente previsto dall'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012.

7.2.- Quanto alla dedotta illegittimità dell'intero d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione del principio di leale collaborazione in relazione al procedimento di adozione del decreto, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce





l'inammissibilità della censura, in ragione del fatto che non è mai stata promossa dalla Regione Puglia questione di legittimità costituzionale della legge delega, allegando, a sostegno dell'eccezione, considerazioni analoghe a quelle svolte in relazione alla similare doglianza prospettata nel ricorso della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 63 del 2017).

Nel merito, la censura risulterebbe, ad ogni modo, infondata, anche in questo caso per ragioni analoghe a quelle svolte in relazione al ricorso ora indicato. In particolare, posto che la normativa sulla VIA rientra nelle materie - "trasversali" e prevalenti - della tutela dell'ambiente e della fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di competenza esclusiva statale, la Regione ricorrente avrebbe confuso il paradigma giurisprudenziale dell'«intreccio» di materie - al quale si riferisce la richiamata sentenza n. 251 del 2016, di questa Corte - con quello della semplice «incidenza» delle norme dettate dallo Stato in materie di competenza esclusiva su funzioni regionali: fenomeno, questo, che caratterizza naturalmente le materie «trasversali». In tale ipotesi, è sufficiente che la legislazione statale disciplini l'esercizio della funzione prevedendo passaggi collaborativi con la Regione interessata: onere che sarebbe stato assolto con la previsione del nuovo art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006.

7.3.- Con riguardo, infine, alla questione che investe gli artt. 3, 4, 5 e 22 del d.lgs. n. 104 del 2017, l'Avvocatura generale dello Stato ne eccepisce del pari l'inammissibilità, avendo la Regione evocato il solo parametro dell'art. 76 Cost., senza alcuna motivazione sulla «ridondanza» del vizio sulle competenze costituzionalmente riconosciute alla Regione.

La questione sarebbe, in ogni caso, infondata.

L'Avvocatura ribadisce, anche a questo riguardo, quanto dedotto in rapporto al ricorso della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 63 del 2017), e cioè che la modifica del quadro allocativo delle competenze sarebbe ricompresa nel «potere/dovere», conferito al Governo dall'art. 14, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge n. 114 del 2015, di «armonizzazione» e «razionalizzazione» delle procedure di VIA, nonché di «rafforzamento» della loro qualità, allineandole ai principi della coerenza e della sinergia con altre normative e politiche europee e nazionali, e risulterebbe, anzi, imposta dal principio e criterio direttivo generale, di cui all'art. 32, comma 1, lettera *g*), della legge n. 234 del 2012, relativo all'ipotesi in cui si verificano «sovrapposizioni di competenze».

7.4.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la censura dell'art. 14 sarebbe manifestamente inammissibile per difetto di motivazione circa la presunta «ridondanza» del vizio prospettato sulla lesione di competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni dagli artt. 117, 118 e 119 Cost., ovvero di altre norme costituzionali poste a presidio di prerogative regionali.

7.5.- Le censure sull'art. 3, comma 1, lettera *g*), in relazione all'art. 76 Cost., sarebbero inammissibili in assenza di alcuna motivazione circa la presunta «ridondanza» dei vizi prospettati sulla lesione di competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni. La censura, in ogni caso, sarebbe generica, dal momento che non sarebbe dato comprendere se la Regione Puglia ha censurato la disciplina contenuta effettivamente nella disposizione richiamata (che ha sostituito l'art. 6, comma 10, del d.lgs. n. 152 del 2006, e che è riferita alle sole esenzioni dei progetti aventi quale unico obiettivo la difesa nazionale e la risposta ad emergenze di protezione civile), ovvero quella contenuta nella successiva lettera *h*) (che ha sostituito l'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 152 del 2006, riferita ai soli "casi eccezionali").

7.6.- Le doglianze regionali sarebbero poi infondate nel merito. La procedura di VIA di competenza statale, di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006, prevedrebbe per tutto l'iter procedurale un adeguato coinvolgimento delle amministrazioni interessate, introducendo obblighi informativi e di pubblicità; alla Regione inoltre non sarebbe sottratto alcun potere di esprimere il proprio parere e le proprie osservazioni nei procedimenti di VIA di competenza statale, poiché l'art. 6 del d.lgs. n. 104 del 2017 prevedrebbe la partecipazione, all'attività istruttoria della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale del Ministero, di un esperto designato dagli enti territoriali interessati.

7.7.- Anche le residue censure sarebbero non fondate.

7.7.1.- Quanto alla censura mossa in relazione alle esenzioni dei progetti aventi quale unico obiettivo la difesa nazionale e la risposta ad emergenze di protezione civile, la scelta del legislatore troverebbe il suo fondamento nel corretto recepimento della «Direttiva VIA».

I commi 10 e 11 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotti dall'art. 3 del d.lgs. n. 104 del 2017, avrebbero lo scopo di allineare la disciplina nazionale alle novità introdotte dalla richiamata direttiva. La disciplina sarebbe particolarmente garantista in termini di potenziale esclusione dei progetti dalla disciplina recata dal Titolo III, della Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, grazie alla riserva del potere di esenzione dalla VIA in capo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che ne assumerebbe la responsabilità politicoamministrativa su valere per tutto il territorio nazionale e nei confronti dell'Unione Europea. Non sarebbe ridotto lo standard di tutela ambientale.



7.8.- L'impugnato art. 18, comma 3, ricalcherebbe quanto già previsto nel previgente art. 29 del d.lgs. n. 152 del 2006; la possibilità di consentire la prosecuzione delle attività sarebbe solo eventuale e rimessa ad una specifica decisione della medesima autorità misurata sulle peculiarità del caso concreto, in assenza della quale dovrà arrestarsi, risultando sospesa in attesa dello svolgimento del nuovo procedimento di VIA.

7.9.- In relazione alla cosiddetta «VIA postuma», l'Avvocatura fa presente che la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 luglio 2017, nelle cause riunite da C-196/16 a C-197/16, ha stabilito che in caso di omissione di una valutazione di impatto ambientale di un progetto «il diritto dell'Unione, da un lato, impone agli Stati membri di rimuovere le conseguenze illecite di tale omissione e, dall'altro, non osta a che una valutazione di tale impatto sia effettuata a titolo di regolarizzazione, dopo la costruzione e la messa in servizio dell'impianto interessato, purché le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non offrano agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle e la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti alle ripercussioni future di tale impianto sull'ambiente».

In maniera coerente, il legislatore delegato avrebbe previsto che 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 essa avvenga in termini di sicurezza riguardo agli eventuali rischi sanitari, ambientali o per il patrimonio culturale; ove il termine fosse scaduto, ovvero nel caso in cui il nuovo provvedimento di VIA, adottato ai sensi degli artt. 25, 27 o 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, abbia contenuto negativo, l'autorità competente, inoltre, dispone la demolizione delle opere realizzate e il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e a spese del responsabile, definendone i termini e le modalità. In caso di inottemperanza, l'autorità competente provvede d'ufficio a spese dell'inadempiente.

7.10.- Con riferimento all'ipotizzato eccesso di delega, il d.lgs. n. 104 del 2017 sarebbe coerente con la norma nazionale di delega e con le norme di diritto UE, le quali assumerebbero valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato (sentenze n. 131 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000, n. 134 del 2013 e n. 32 del 2005).

8.- La Regione ha depositato una memoria illustrativa, insistendo nelle conclusioni già formulate.

8.1.- Relativamente alla censura dell'intero d.lgs. n. 104 del 2017, per tardivo esercizio della delega, la ricorrente osserva - in replica alle difese dell'Avvocatura generale dello Stato - che il principio di irretroattività della legge, da questa invocato, riguarda le norme che descrivono fattispecie, non quelle che disciplinano termini e procedimenti (salvo che l'effetto retroattivo risulti espressamente escluso).

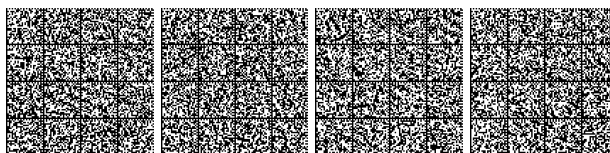
Risulterebbe ad ogni modo dirimente il rilievo che, anche qualora si ritenesse operante il termine dei due mesi (anziché dei quattro mesi) antecedenti il termine di recepimento della direttiva, previsto dal testo originario dell'art. 32, comma 1, della legge n. 234 del 2012, l'esercizio della delega rimarrebbe tardivo. Per ammissione della stessa Avvocatura, infatti, in tale ipotesi il termine sarebbe scaduto il 16 marzo 2017 e, dunque, in data anteriore a quella di emanazione del decreto delegato.

Solo in applicazione della proroga prevista dall'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, sarebbe possibile arrivare al 16 giugno 2017. Tale disposizione non sarebbe, tuttavia, affatto richiamata dalla legge n. 114 del 2015, la quale, con riguardo ai termini di esercizio della delega, fa riferimento al solo comma 1 dell'art. 31.

In presenza di una legge delega che faccia espresso riferimento al solo termine "ordinario" di esercizio, non sarebbe possibile applicare analogicamente la proroga automatica prevista da altra disposizione non oggetto di richiamo. Diversamente opinando, uno dei requisiti previsti dall'art. 76 Cost. per la delegazione legislativa (il limite temporale di esercizio) risulterebbe stabilito in via generale e per sempre dalla legge n. 234 del 2012, rispetto a tutti i casi di recepimento del diritto europeo: conclusione, questa, non in linea con il dettato costituzionale, in base al quale la legge di delegazione dovrebbe soddisfare i previsti requisiti di validità «con un atto di volontà, che, volta per volta, sia [...] diretto a disciplinare la rimessione al Governo della disciplina di uno specifico settore».

8.2.- Con riguardo, poi, alla censura dell'intero d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione del principio di leale collaborazione, infondata apparirebbe l'eccezione di inammissibilità per mancata impugnazione della legge delega, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato.

La mancata partecipazione regionale nella forma dell'intesa rileverebbe, infatti, non solo come vizio in procedendo, ma anche come vizio sostanziale di lesione del riparto delle competenze costituzionalmente stabilito, il quale non è nella disponibilità dello Stato e delle Regioni. Di conseguenza, non si potrebbe ritenere che la mancata impugnazione della legge delega comporti la rinuncia alla competenza: anzi, proprio la circostanza che la concreta lesione delle competenze regionali si sia verificata solo all'esito dell'adozione del decreto legislativo lascerebbe impregiudicata l'impugnabilità di quest'ultimo.



Stante, inoltre, l'intima connessione tra legge delega e decreto delegato, resterebbe sempre offerta alla Corte costituzionale la possibilità di sollevare davanti a sé la questione di legittimità costituzionale della disposizione delegante.

Nel merito, la tesi della difesa dello Stato - secondo la quale la disciplina statale accentratrice sarebbe giustificata dal fatto che la direttiva 2014/52/UE, prevede regole dettagliate delle procedure di valutazione ambientale, che non ammettono varianti negli ordinamenti nazionali - non potrebbe essere condivisa. La giurisprudenza costituzionale avrebbe, infatti, superato l'originario assunto secondo il quale la competenza a recepire le direttive spetterebbe sempre allo Stato, pena il rischio di procedure di infrazione nel caso di inerzia regionale: problema che risulterebbe, peraltro, integralmente superato con l'introduzione dei meccanismi sostitutivi, di cui agli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost.

Il diritto europeo non potrebbe, pertanto, legittimare alcuna deroga del riparto costituzionale delle competenze, il quale, nel caso considerato, avrebbe postulato l'utilizzo di adeguati strumenti cooperativi, visto il concorrente interesse regionale e statale nella disciplina della materia.

9.- Con ricorso notificato il 4-6 settembre 2017 e depositato il 7 settembre 2017 (reg. ric. n. 66 del 2017), la Regione Abruzzo ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera g), 5, 16, comma 2, 21, 22, commi da 1 a 4, 26, comma 1, lettera a), e 27 del d.lgs. n. 104 del 2017, identiche a quelle formulate dalla Regione Lombardia (reg. ric. n. 64 del 2017) e sorrette dai medesimi argomenti.

10.- Costitutosi in giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato il 13 ottobre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che il ricorso venga respinto sulla base di considerazioni analoghe a quelle svolte in riferimento al richiamato ricorso della Regione Lombardia.

11.- Con ricorso notificato il 4 settembre 2017 e depositato l'8 settembre 2017 (reg. ric. n. 67 del 2017), la Regione Veneto ha impugnato:

a) l'art. 3, comma 1, lettere g) e h), del d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione degli artt. 3, 76, 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 120 Cost.;

b) gli artt. 5, comma 1, 22, commi da 1 a 4, e 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione degli artt. 76, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost.;

c) l'art. 21 del d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione degli artt. artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 Cost.

11.1.- L'art. 3, comma 1, lettera g), sarebbe invasivo della competenza regionale in materia di «protezione civile» e lesivo del principio di leale collaborazione, poiché non prevede alcuna forma di partecipazione delle Regioni nell'ambito del procedimento derogatorio, in un ambito di competenza legislativa ripartita. Per la ricorrente i progetti afferenti a situazioni emergenziali di protezione civile sarebbero inevitabilmente collegati al territorio ove la situazione si è verificata, ritenendo necessaria la partecipazione «istruttorie e/o codecisoria» degli enti territoriali «al fine di salvaguardare la stessa ragionevolezza della disposizione di legge», che altrimenti si porrebbe in contraddizione con l'art. 3 Cost. e con il canone del buon andamento.

11.1.1.- La Regione Veneto dubita che la disposizione afferisca alla «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva dello Stato, poiché essa farebbe prevalere «gli interessi afferenti alla protezione civile rispetto a quelli ambientali». Sul punto questa Corte avrebbe statuito che in presenza di una competenza esclusiva dello Stato, ove siano coinvolti interessi e funzioni regionali, s'impone una «fisiologica dialettica» tra Stato e Regioni improntata alla leale collaborazione (sentenza n. 169 del 2017).

La Regione sarebbe esautorata dalla mancata distinzione dei progetti assoggettati a VIA regionale ovvero statale con l'effetto che il Ministero dell'ambiente potrebbe sottrarre alla competenza delle Regioni la VIA di progetti affidati alla propria potestà decisoria, in violazione dell'art. 118 Cost., comprimendo una competenza amministrativa regionale.

11.1.2.- La disposizione censurata modificherebbe il riparto delle competenze in materia di VIA, in contrasto con i principi e criteri direttivi di cui all'art. 14 della legge n. 114 del 2015, che vincolerebbe il legislatore delegato a introdurre esclusivamente regole di «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale».

Secondo la Regione Veneto, l'ambito della delega legislativa escluderebbe la disciplina del riparto delle competenze decisorie in materia di valutazione di impatto ambientale, contemplando unicamente gli aspetti procedurali, da modificare in ragione della rinnovata disciplina comunitaria. Si configurerebbe un eccesso di delega, che ridonda in una lesione dell'art. 117, comma terzo, Cost., con riguardo alla competenza legislativa regionale in materia di «protezione civile», e, al contempo, in una lesione dell'art. 118 Cost., in quanto opera una espropriazione delle competenze amministrative regionali in materia di VIA, delineate dall'ordinamento.

11.2.- È impugnato anche l'art. 3, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 104 del 2017, che ha modificato l'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 152 del 2006. La disposizione prevede: «[f]atto salvo quanto previsto dall'art. 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. In tali casi il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare:

- a) esamina se sia opportuna un'altra forma di valutazione;
- b) mette a disposizione del pubblico coinvolto le informazioni raccolte con le altre forme di valutazione di cui alla lettera a), le informazioni relative alla decisione di esenzione e le ragioni per cui è stata concessa;
- c) informa la Commissione europea, prima del rilascio dell'autorizzazione, dei motivi che giustificano l'esenzione accordata fornendo tutte le informazioni acquisite».

La norma introdurrebbe un'ulteriore ipotesi di deroga alla disciplina generale, senza prevedere alcun criterio direttivo che guidi l'autorità amministrativa in ordine all'an dell'esercizio del relativo potere. Il che attesterebbe l'irragionevolezza della norma e la sua contrarietà al principio di legalità. Né a giustificare tale genericità si potrebbe addurre il fatto di avere riprodotto una previsione della direttiva europea, la quale non contiene per sua natura, «salvo le rare ipotesi di norme self executing», disposizioni immediatamente precettive. La disposizione impugnata altererebbe il riparto delle competenze in materia di VIA, senza che sia prevista alcuna forma di partecipazione, decisoria o istruttoria, da parte delle Regioni, in lesione del principio di leale collaborazione.

11.2.1.- La violazione degli artt. 76 e 97 Cost., alterando il riparto di competenze esistente tra Stato e Regioni, ridonderebbe in una lesione degli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost., oltreché del principio di leale collaborazione, in quanto non contemplerebbe la partecipazione delle Regioni, nelle ipotesi in cui il progetto afferisca ad una materia di competenza regionale ovvero sia assoggettato a VIA regionale.

11.3.- Per effetto dell'impugnato art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017, osserva la ricorrente, il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA è demandato a quattro allegati che, a loro volta, sono stati ampiamente modificati dall'art. 22, commi da 1 a 4, del medesimo decreto, nonché dalla disposizione abrogatrice contenuta nell'art. 26, comma 1, lettera a), dello stesso provvedimento. A seguito di tali disposizioni, si è realizzata una complessiva redistribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, le quali non sono più competenti in materia di VIA ed in materia di verifica di assoggettabilità a VIA per una consistente serie di tipologie progettuali che vengono analiticamente passate in rassegna. Il legislatore delegato, dunque, avrebbe provveduto a modificare, non soltanto le procedure inerenti alla valutazione di impatto ambientale, al fine di dare attuazione alla direttiva 2014/52/UE, ma avrebbe anche disposto una complessiva ristrutturazione del quadro delle competenze decisorie in materia.

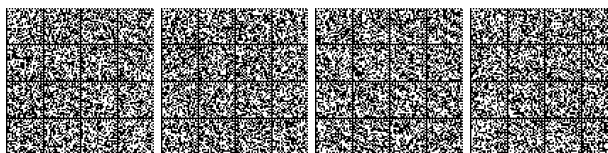
Una simile operazione normativa - deduce la ricorrente - si porrebbe in contrasto con i principi e criteri direttivi dettati dall'art. 14 della legge delega n. 114 del 2015, riguardando gli stessi solo aspetti di armonizzazione, semplificazione e razionalizzazione delle procedure, senza che il Governo fosse autorizzato ad alterare il riparto di competenze esistenti tra Stato e Regioni.

Il denunciato vizio di eccesso di delega si riverbererebbe anche in una lesione delle competenze amministrative della Regione, in violazione dell'art. 118 Cost., essendo state sottratte alle Regioni le potestà decisorie di cui godevano in materia.

Ancorché la tutela dell'ambiente sia materia di competenza esclusiva dello Stato, le modifiche apportate alla normativa previgente avrebbero richiesto l'ordinario procedimento legislativo o specifiche direttive in tal senso: il che avrebbe salvaguardato, in sede parlamentare, la normale dialettica democratica tra maggioranza e opposizione. L'utilizzo "improprio" del potere legislativo avrebbe dunque integrato una violazione degli artt. 76 Cost., in uno con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

Per altro verso, coinvolgendo la riforma anche numerose competenze regionali (energia, trasporto, viabilità e, in genere, salute) sarebbe stato necessario prevedere un coinvolgimento delle autonomie locali attraverso «un'intesa in sede di conferenza intergovernativa», secondo quanto avrebbe affermato questa Corte nella sentenza n. 251 del 2016, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost. Vizio, questo, che non resterebbe confinato solo all'interno della legge di delega, ma si proietterebbe anche sul decreto delegato, in quanto lesivo delle attribuzioni regionali.

11.4.- L'art. 21 del d.lgs. n. 104 del 2017, nello stabilire disposizioni in tema di tariffe da applicare ai proponenti, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto non è prevista alcuna forma di partecipazione, neppure consultiva, delle autonomie territoriali, malgrado il novellato art. 7-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 consenta alle Regioni ed alle Province autonome di disciplinare con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni



amministrative ad esse attribuite in materia di VIA. Le peculiarità procedurali derivanti dalla normativa regionale renderebbero, per converso, necessaria una consultazione delle Regioni stesse nella determinazione delle tariffe concernenti i procedimenti VIA di loro competenza.

Da ciò deriverebbe la lesione del principio di leale collaborazione e la irragionevolezza di una disciplina che «attribuisce una competenza decisoria ad un soggetto senza prevedere adeguati apporti istruttori da parte delle altre autorità competenti a disciplinare il relativo procedimento e i suoi aspetti organizzatori». Irragionevolezza, soggiunge la Regione ricorrente, che ridonderebbe in una lesione dell'autonomia legislativa in materia di organizzazione amministrativa, prevista dall'art. 117, quarto comma, Cost., nonché in una lesione dell'autonomia amministrativa di cui all'art. 118 Cost., e dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., posto che le valutazioni amministrative e finanziarie in materia di VIA vengono ad essere condizionate dalla remuneratività delle tariffe stabilite unilateralmente dallo Stato.

Si osserva, infine, che la partecipazione delle Regioni al processo decisionale, potendo comportare semplificazioni procedurali, potrebbe determinare risparmi di spesa, con la conseguenza che la mancanza di tale partecipazione finirebbe per tradursi anche in un inutile aggravio di spese con violazione del principio di buon andamento dell'agire pubblico.

12.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, si è costituito il 13 ottobre 2017 chiedendo il rigetto del ricorso.

12.1.- La difesa statale eccepisce l'infondatezza della censura di cui all'impugnato art. 3, comma 1, lettera g), reiterando le medesime argomentazioni fatte proprie per avversare i ricorsi delle Regioni Lombardia e Abruzzo, quanto alla violazione del riparto delle competenze e del principio di leale collaborazione.

12.2.- Eccepisce altresì la non fondatezza della censura di cui all'art. 3, comma 1, lettera h), che conferirebbe al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il potere, in casi eccezionali, di esentare un progetto specifico dall'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo III della Parte II del d.lgs. n. 152 del 2016.

L'infondatezza si evincerebbe dalla richiamata direttiva 2014/52/UE, in base alla quale «può risultare opportuno in casi eccezionali esonerare un progetto specifico dalle procedure di valutazione previste dalla presente direttiva, a condizione di informare adeguatamente la Commissione e il pubblico interessato»; l'art. 2, paragrafo 4, della direttiva disporrebbe che «[f]atto salvo l'articolo 7, 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. In tali casi gli Stati membri: a) esaminano se sia opportuna un'altra forma di valutazione; b) mettono a disposizione del pubblico coinvolto le informazioni raccolte con le altre forme di valutazione di cui alla lettera a), le informazioni relative alla decisione di esenzione e le ragioni per cui è stata concessa; c) informano la Commissione, prima del rilascio dell'autorizzazione, dei motivi che giustificano l'esenzione accordata e le forniscono le informazioni che mettono eventualmente a disposizione, ove necessario, dei propri cittadini. [...]».

A parere del resistente, il legislatore delegato si sarebbe avvalso di una facoltà concessa dalla norma europea. La fattispecie di esenzione atterrebbe «alla disciplina giuridica della VIA», e rientrerebbe in modo univoco «nella competenza esclusiva dello Stato sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

12.2.1.- Non fondati sarebbero anche i rilievi che fanno riferimento ai principi di ragionevolezza e di legalità.

Il potere ministeriale di esenzione sarebbe circondato da rigorose garanzie, sia di tipo sostanziale sia di tipo procedurale. Sul piano sostanziale la norma non si limiterebbe a legittimare l'esercizio in casi eccezionali, ma richiederebbe una valutazione circa gli effetti negativi che potrebbero discendere in ordine alle finalità del progetto, esigendo che siano rispettati gli obiettivi della direttiva. Sotto il profilo procedurale il Ministro sarebbe chiamato ad esaminare l'opportunità di un'altra forma di valutazione e si prefigurerebbero obblighi informativi nei confronti del pubblico coinvolto e (prima del rilascio dell'autorizzazione) della Commissione europea. La scelta del legislatore delegato di riprodurre la previsione europea senza ulteriori aggiunte, dunque, discenderebbe dalla constatazione che essa già circostanzia a sufficienza il potere di esenzione.

12.3.- Con riguardo agli impugnati artt. 5, comma 1, 22, commi da 1 a 4, e 26, comma 1, lettera a), infondata risulterebbe la censura di eccesso di delega, in quanto la revisione dell'assetto delle competenze amministrative e la riallocazione delle stesse ai diversi livelli territoriali di governo risponderebbero appieno ai criteri di semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure e di rafforzamento della qualità della procedura di VIA, in sinergia con altre normative e politiche nazionali ed europee, quali, in particolare, quelle energetiche ed infrastrutturali.

Non sarebbe poi fondato il rilievo secondo il quale, in base alla sentenza n. 251 del 2016, la legge di delegazione avrebbe dovuto prevedere l'intesa con le Regioni, in quanto - a differenza dell'ipotesi allora scrutinata da questa Corte - nella specie non è dato intravedere un «intreccio inestricabile» con materie regionali, dal momento che le norme che



riguardano la VIA rientrano nella competenza esclusiva statale in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». D'altra parte, l'art. 12 del d.lgs. n. 104 del 2017 ha previsto, novellando l'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006, il necessario coinvolgimento della Regione e di tutte le amministrazioni potenzialmente interessate, mentre l'art. 6 del decreto impugnato prevede che all'attività istruttoria della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale partecipi un esperto designato dalle Regioni e dalle Province autonome interessate alla realizzazione del progetto oggetto di procedura VIA. Previsioni, quelle citate, con le quali il legislatore statale avrebbe adempiuto all'onere collaborativo in considerazione della "incidenza" che l'esercizio delle funzioni di valutazione di impatto ambientale presentano rispetto all'esercizio di funzioni regionali.

12.4.- Sarebbero infondate anche le censure riguardanti l'art. 21 del d.lgs. n. 104 del 2017.

Tale norma, infatti, si è limitata a sostituire, in tema di tariffe applicabili nei confronti dei proponenti, esclusivamente l'art. 33, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, mentre lascerebbe inalterate le competenze regionali dettate dal comma 2 dello stesso articolo. Il comma 1 novellato, quindi, introdurrebbe solo una norma di principio, relativa ai criteri da applicare per la determinazione delle tariffe, valida sia per la VIA statale che per quella regionale, mentre il rinvio ad un decreto del Ministro dell'ambiente per la definizione in concreto delle tariffe riguarderebbe esclusivamente la VIA statale. Ciò emergerebbe con chiarezza, sostiene l'Avvocatura generale dello Stato, proprio dal citato comma 2 dell'art. 33 del d.lgs. n. 152 del 2006, che affida alle Regioni e alle Province autonome la possibilità di definire concretamente i profili tariffari.

13.- La Regione Veneto ha depositato memoria, con la quale insiste nelle censure, contestando la fondatezza dei rilievi svolti dalla Avvocatura generale dello Stato, sia a proposito della conformità del decreto legislativo all'art. 76 Cost., sia in merito al fatto che la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale renderebbe prive di fondamento doglianze regionali.

14.- La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 4 settembre 2017 e depositato l'8 settembre 2017 (reg. ric. n. 68 del 2017), ha promosso questioni di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 104 del 2017, nella sua interezza, e in subordine degli artt. 5, comma 1, 8, 16, commi 1 e 2, 22, commi da 1 a 4, 23, comma 4, 24 e 26, comma 1, lettera a), in quanto riferibili anche alle Province autonome, deducendo la violazione di vari parametri costituzionali e statutari.

14.1.- Un primo gruppo di tre censure coinvolge l'intero decreto, per eccesso di delega prospettato sotto vari profili.

Si deduce, anzitutto, che il decreto delegato sarebbe illegittimo perché adottato oltre il termine prescritto dalla legge di delegazione e, quindi, in violazione dell'art. 76 Cost., nonché dell'art. 77 Cost. L'adozione del decreto legislativo a termine scaduto, infatti, costituirebbe violazione del divieto per il Governo di adottare atti aventi forza di legge senza delegazione delle Camere, salvi i casi di straordinaria necessità ed urgenza.

Si osserva, al riguardo, che il decreto legislativo impugnato è stato emanato il 16 giugno 2017, ed è quindi con riferimento a tale data che deve essere valutata - a norma dell'art. 14, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) - la tempestività dell'atto rispetto al termine fissato dalla legge di delegazione. Tale termine, individuato dall'art. 1, comma 2, della legge n. 114 del 2015, deve infatti ritenersi scaduto il 16 gennaio 2017. Ciò in quanto quel termine risulta fissato con rinvio all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012, il quale, a sua volta, dispone che «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». Considerato che l'art. 2 della direttiva 2014/52/UE fissa il termine per il proprio recepimento al 16 maggio 2017, la delega sarebbe scaduta quattro mesi prima e cioè il 16 gennaio 2017.

È ben vero, si osserva, che l'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012 fissava il termine in origine in «due mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive» e che tale disposizione è stata modificata, portando il termine a quattro mesi, con l'art. 29, comma 1, lettera b), della legge 29 luglio 2015, n. 115, successiva all'entrata in vigore della legge delega n. 114 del 2015. Ma il rinvio non può che intendersi operato alla fonte nel suo complesso, risultando comprensivo, quindi, delle eventuali modifiche successivamente apportate alla stessa. Ciò in linea con quanto affermato da questa Corte, nella sentenza n. 258 del 2014, ove si afferma che il rinvio si presume formale e mobile, anziché materiale o recettizio, salvo che risulti una contraria volontà del legislatore o il rinvio recettizio sia desumibile da elementi univoci e concludenti. Si richiama, a proposito della necessità che il legislatore delegato tenga conto dei mutamenti del quadro normativo entro cui si colloca la legislazione delegata, anche la sentenza n. 219 del 2013.

Tuttavia, soggiunge il ricorrente, anche a voler considerare come recettizio il rinvio, il termine sarebbe comunque scaduto il 16 marzo 2017, in quanto il rinvio "secco" e recettizio al comma 1 dell'art. 31 della legge n. 234 del 2012 escluderebbe la possibilità di proroga prevista dal comma 3 dello stesso articolo. Il fatto che il Governo abbia preteso di



gioversi della proroga starebbe peraltro a significare che lo stesso Consiglio dei ministri ha interpretato il rinvio come di tipo dinamico, «cioè come rinvio alla fonte e non come rinvio alla norma fissata una volta per tutte nel tempo». La conseguenza sarebbe, in ogni caso, quella della tardività dell'esercizio della delega.

Poiché il decreto impugnato è riduttivo delle competenze e delle prerogative della Provincia autonoma, la violazione degli indicati parametri ridonderebbe in lesione della autonomia provinciale (si richiamano, al riguardo, la già citata sentenza n. 219 del 2013 e la sentenza n. 303 del 2003).

14.2.- In subordine, la Provincia ricorrente deduce la illegittimità dell'intero decreto legislativo impugnato per violazione delle procedure stabilite dall'art. 1, commi 1 e 3, della legge delega n. 114 del 2015, nonché dall'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, lamentando conseguentemente la violazione degli artt. 76 e 117, primo comma, Cost., e, in linea ulteriormente subordinata, del principio di leale collaborazione.

Anche, infatti, a voler ritenere - contro il tenore letterale della disposizione di delega e il supposto carattere recettizio del rinvio da essa operato - che possa trovare applicazione nella specie la proroga prevista dal comma 3 dell'art. 31 della legge n. 234 del 2012, l'emanazione del decreto impugnato sarebbe affetta da un vizio di procedura sub specie di "abuso del procedimento".

Interpretando il rinvio contenuto nell'art. 1, comma 2, della legge n. 114 del 2015 come rinvio fisso, il termine per l'esercizio della delega doveva ritenersi scaduto nei due mesi antecedenti il termine previsto per il recepimento della direttiva, e cioè il 16 marzo 2017. L'ultimo giorno utile per l'esercizio della delega, il Governo ha trasmesso lo schema di decreto alle competenti commissioni parlamentari all'evidente fine di far operare il meccanismo di proroga di cui all'art. 31, comma 3, terzo periodo, della legge n. 234 del 2012, ove si stabilisce che «[q]ualora il termine per l'espressione del parere parlamentare di cui al presente comma ovvero i diversi termini previsti dai commi 4 e 9 scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti ai commi 1 o 5 o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi».

In questo modo, il Governo avrebbe violato la delega sotto un diverso profilo. L'art. 1, comma 3, della legge n. 114 del 2015 prevedeva, infatti, che gli schemi dei decreti attuativi delle direttive comprese nell'Allegato B, e dunque anche della direttiva 2014/52/UE, dovessero essere trasmessi, «dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge», alle Camere per l'espressione del parere dei competenti organi parlamentari. Disposizione, questa, peraltro analoga a quella dettata dall'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012. Dunque, il Governo avrebbe dovuto acquisire il previo parere della Conferenza Stato-Regioni, obbligatorio in ordine agli schemi di decreto legislativo nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome, in ragione dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali).

Alla Conferenza Stato-Regioni lo schema di decreto legislativo è stato peraltro trasmesso, per il prescritto parere, soltanto lo stesso giorno (16 marzo 2017). In quella data, dunque, lo schema di decreto non avrebbe potuto essere trasmesso alle Commissioni parlamentari, proprio perché non preceduto dai pareri previsti dalla legge, fra i quali va annoverato quello della indicata Conferenza Stato-Regioni.

Tale inversione dell'ordine dei pareri costituirebbe, anzitutto, violazione della previsione a tal proposito dettata dalla legge di delega e, al tempo stesso, rimedio strumentale al fine di ottenere, in violazione della stessa legge di delega, la proroga del termine di esercizio della delega legislativa, eludendo anche il termine per il recepimento della direttiva comunitaria, fissato al 16 maggio 2017, con correlativa violazione, sotto questo profilo, dell'art. 117, primo comma, Cost., oltre che dell'art. 76 della stessa Carta costituzionale.

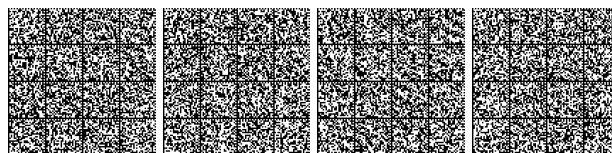
In ulteriore subordine, la ricorrente denuncia che attraverso la censurata inversione dell'ordine dei pareri si sarebbe realizzata una violazione del principio di leale collaborazione sancito dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Tutte le segnalate violazioni ridonderebbero in lesioni delle prerogative costituzionali della Provincia autonoma, in quanto l'omessa previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni avrebbe impedito alle Commissioni parlamentari di prendere cognizione delle posizioni delle Regioni e Province autonome ed esprimersi sulle relative osservazioni.

14.3.- Viene poi denunciata l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, 22, commi da 1 a 4, e 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 104 del 2017, se ed in quanto applicabili alle Province autonome.

Per effetto di tali disposizioni una lunga serie di funzioni di competenza provinciale, anche per disposto statutario, sarebbero state avocate alla competenza dello Stato.

Il d.lgs. n. 104 del 2017 non contiene, d'altra parte, alcuna clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie speciali, nonostante la stessa fosse stata richiesta tanto dalla Conferenza Stato-Regioni nel parere reso il 4 maggio 2017, quanto dalle Commissioni affari costituzionali e ambiente della Camera dei deputati e dalle Commissioni del Senato.



Le disposizioni impugnate hanno inoltre operato con la tecnica della novella, modificando la disciplina del d.lgs. n. 152 del 2006 e gli Allegati alla Parte II, rispettivamente intitolati «Progetti di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano» e «Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano». Le Province risultano, inoltre, espressamente menzionate nei commi 5, 7, 8 e 9 del nuovo art. 7-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017. Tutto lascerebbe supporre, dunque, che le norme censurate pretendano di applicarsi anche alla Provincia autonoma ricorrente.

Ciò posto, la Provincia autonoma di Trento osserva che l'effetto combinato degli artt. 5, comma 1, che ridefinisce le competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA, dell'art. 22, che modifica gli Allegati alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, e dell'art. 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 104 del 2017, il quale dispone le correlative abrogazioni delle disposizioni anteriormente vigenti in materia, è quello di avocare allo Stato competenze relative a progetti - dei quali il ricorso fornisce analitica indicazione - che rientrerebbero sicuramente in materie di competenza legislativa, e conseguentemente amministrativa (art. 16 dello Statuto), della Provincia autonoma.

Le materie interessate sarebbero, in specie:

- la produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001;
- i porti lacuali, di competenza primaria (art. 8, n. 11, dello statuto speciale), e più in generale i porti, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost. e art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001);
- il turismo, di competenza primaria (art. 8, n. 20, dello statuto speciale), o se più favorevole di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost. e art. 10, legge cost. n. 3 del 2001);
- la «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» e le «comunicazioni e trasporti di interesse provinciale», di potestà primaria (art. 8, numeri 17 e 18 del richiamato statuto speciale);
- le miniere e cave (art. 8, n. 14, dello statuto speciale);
- gli aeroporti, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost. e art. 10, legge cost. n. 3 del 2001).

Tali progetti intersecherebbero, inoltre, le competenze provinciali in materia di urbanistica e piani regolatori (art. 8, n. 5, dello statuto speciale) e di tutela del paesaggio (art. 8, n. 6, dello statuto speciale), e - in rapporto proprio ai profili che attengono alla VIA e alla verifica di assoggettabilità a VIA - i titoli su cui si radica la competenza provinciale in materia di ambiente, e dunque, oltre alle materie appena citate, quelle in punto di prevenzione e di pronto soccorso per calamità naturali (art. 8, n. 13, dello statuto speciale), protezione civile, apicoltura e parchi (art. 8, n. 16, dello statuto speciale), agricoltura (art. 8, n. 21, dello statuto speciale), igiene e sanità (art. 9, n. 10, dello statuto speciale), ora tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost. e art. 10, legge cost. n. 3 del 2001) e utilizzazione delle acque pubbliche (art. 9, n. 9, dello statuto speciale). Nell'ambito di queste materie, le competenze amministrative anche in tema di VIA e di verifica di assoggettabilità, sarebbero di spettanza provinciale, a norma dell'art. 16 dello statuto speciale regionale.

14.3.1.- La ricorrente denuncia, al riguardo, anzitutto il vizio di eccesso di delega (art. 76 Cost.), sotto i profili dell'assenza nella legge delega di un principio che autorizzi l'avocazione allo Stato di una serie di funzioni già esercitate dalle Regioni e dalle Province autonome, e della violazione dei principi dettati dall'art. 32 della legge n. 234 del 2012.

Viene sottolineato come il d.lgs. n. 152 del 2006, oggetto della novella legislativa censurata, fosse stato emanato sulla base di una legge delega che prevedeva espressamente il rispetto delle attribuzioni delle Regioni e degli enti locali e faceva salvo il rispetto degli statuti e delle relative disposizioni di attuazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano (art. 1, comma 8, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante «Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione»).

Il riparto delle competenze tra Stato e autonomie locali non avrebbe potuto, dunque, essere toccato in assenza di un diverso indirizzo parlamentare che, nella specie, ha fatto difetto.

Nel caso di specie, inoltre, la delega era stata conferita al limitato fine di attuare una direttiva europea che, a sua volta, nulla dice in punto di competenze, posto che il considerando n. 37 prende atto delle diverse «strutture istituzionali» degli Stati membri, autorizzandoli a «designare più autorità» in materia di VIA.

L'intervento sui rapporti di competenza tra Stato e Regioni non poteva ritenersi ricompreso, ancora, in alcuno dei principi e criteri direttivi enunciati dall'art. 14 della legge n. 114 del 2015, che non coinvolgevano il riparto delle competenze istituzionali. Dovevano al contrario osservarsi i criteri generali fissati dall'art. 32, comma 1, lettera g), della





legge n. 234 del 2012, che impongono, quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni «il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e le competenze delle regioni e degli altri enti territoriali».

14.3.2.- Viene dedotta anche la violazione degli artt. 8 (in particolare, numeri 1, 3, 5, 6, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 20 e 21), 9 (in particolare, numeri 3, 9, e 10) e 16 dello statuto della Provincia autonoma e degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché, ulteriormente, l'eccesso di delega per mancanza di intesa costituzionalmente necessaria.

La ricorrente rileva, in ordine alla denunciata sottrazione di competenze amministrative, che quelle conferite dallo statuto non possono formare oggetto di chiamata in sussidiarietà, vigendo per esse il principio del parallelismo di cui all'art. 16 dello statuto speciale regionale, mentre per quelle derivanti dalla Costituzione mancherebbero i presupposti ai quali la giurisprudenza costituzionale subordina la chiamata in sussidiarietà.

L'apprezzamento delle esigenze unitarie compiuto dal decreto delegato non sarebbe, infatti, né ragionevole, né proporzionato, essendo state allocate presso lo Stato un numero elevatissimo di funzioni già esercitate dalle Regioni e dalle Province autonome. Mancherebbe, poi, il requisito dell'accordo con le autonomie regionali, essendo stata operata detta allocazione, senza una previa intesa ed anzi col dissenso della Provincia autonoma di Trento.

Il che, oltre a violare il principio di leale collaborazione, implicherebbe anche un vizio di eccesso di delega, dal momento che, nel caso di specie, la legge di delega doveva ritenersi integrata da un limite implicito che imponeva l'acquisizione della intesa, alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 251 del 2016, con riguardo al caso di intreccio di competenze non risolubile con il criterio della prevalenza, e ancor prima dalla sentenza n. 303 del 2003, per la chiamata in sussidiarietà.

14.4.- Si denuncia, poi, l'illegittimità costituzionale del solo art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui introduce i commi 7, 8 e 9 dell'art. 7-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006.

In particolare, il comma 7 impone alla Provincia autonoma di regolare le proprie procedure in materia di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA in conformità a varie disposizioni novellate del d.lgs. n. 152 del 2006, tutte di estremo dettaglio e autoapplicative; il comma 8 ribadisce tali obblighi di conformazione, vincolando la potestà delle Regioni e delle Province autonome di regolare l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni in materia di VIA al rispetto di quanto previsto nel medesimo decreto, con la sola possibilità di introdurre regole particolari per specifici aspetti; il comma 9 viene contestato in quanto, nello stabilire obblighi informativi, fa riferimento alle Province autonome, confermando così che la disciplina in questione si rivolge anche ad esse.

Si tratta di oggetti - sottolinea la ricorrente - che la Provincia autonoma di Trento ha già organicamente regolato nell'ambito della propria autonomia legislativa, mediante la legge provinciale 17 settembre 2013, n. 19, recante «Disciplina provinciale della valutazione dell'impatto ambientale. Modificazioni della legislazione in materia di ambiente e territorio e della legge provinciale 15 maggio 2013, n. 9 (Ulteriori interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie)», con la quale ha dato esecuzione alla direttiva 2011/92/UE, concernente la VIA. Competenza, questa, mai contestata dallo Stato, che aveva, anzi, introdotto una specifica clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome nell'art. 35, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006, conformemente, come già osservato, a quanto stabilito dalla relativa legge delega. Clausola che, secondo la ricorrente, dovrebbe ritenersi ancora operante, in quanto le norme oggetto di censura sono state inserite, con la tecnica della novellazione, proprio nel corpo dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006, mentre, al contrario, le norme qui contestate sono state espressamente rivolte alle Province autonome.

Risulterebbe pertanto violato l'art. 8 dello statuto speciale, relativo alla potestà primaria di autoorganizzazione comprensiva del procedimento di VIA, competenza da tempo esercitata, in conformità all'art. 19-*bis* del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), ove è espressamente menzionata la VIA, anche per le opere soltanto delegate. È ovvio, sostiene la ricorrente, che, a maggior ragione, quelle funzioni sono riservate alla Provincia autonoma nell'ambito delle materie che statutariamente sono attribuite alla competenza legislativa provinciale. Non potrebbe al riguardo venire in discorso la competenza esclusiva statale in tema di ambiente, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., in quanto l'incisione delle materie statutarie è preclusa dalla clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Si deduce, inoltre, la violazione dell'art. 117, quinto comma, Cost., che sancisce, in generale, il potere delle Province autonome di dare immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie nelle materie di competenza esclusiva, salvo adeguarsi, nei limiti statutari, alle leggi statali di attuazione degli atti comunitari. Tale potere è ribadito dalla legge di attuazione n. 234 del 2012, che fa salve, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, le



previsioni dettate dai rispettivi statuti speciali e le relative norme di attuazione. Sicché le disposizioni censurate verrebbero a sovrapporsi alla disciplina provinciale, senza che ricorrano le ipotesi sostitutive previste dall'art. 41, comma 1, della stessa legge n. 234 del 2012.

Sarebbero violati anche gli artt. 3 e 97 Cost. La dettagliatissima disciplina statale, infatti, sarebbe sproporzionata nell'assicurare uniformità all'attuazione della direttiva europea; mentre la prescrizione di un modello unitario coinvolgerebbe anche il principio di buon andamento della amministrazione, che risulterebbe leso anche perché appare irrazionale - e fonte di cattiva amministrazione - consentire una legislazione locale se questa deve essere meramente riprodottriva di quella nazionale. Violazioni, quelle denunciate, che ridonderebbero sulle competenze provinciali, in quanto atte a comprimere le competenze statutarie nelle materie di competenza provinciale, già passate in rassegna.

14.4.1.- In ulteriore subordine, la ricorrente fa presente che ove la Corte costituzionale accogliesse le censure relative all'art. 5, essa non sarebbe tenuta ad adeguarsi agli artt. da 19 a 26 e da 27-bis a 29 del d.lgs. n. 152 del 2006, se non nei limiti di cui allo statuto speciale.

In caso contrario, la Provincia autonoma impugna l'art. 8, nella parte in cui introduce l'art. 19 nel d.lgs. n. 152 del 2006, e l'art. 16, comma 2, nella parte in cui introduce l'art. 27-bis nel medesimo decreto.

14.4.1.1.- L'art. 8 disciplinerebbe analiticamente lo svolgimento del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA (dalle modalità di trasmissione dello studio preliminare alle modalità di pubblicazione, alla istruttoria, ai termini del procedimento, ai modi, ai tempi e ai limiti delle possibilità di interlocuzione con gli interessati).

14.4.1.2.- L'art. 16, comma 2, è impugnato nell'ipotesi che la disposizione da esso introdotta sia vincolante e/o applicabile anche alle Province autonome, come sembrerebbe indicare il nuovo art. 7-bis, commi 7, primo periodo, 8 e 9 (in senso contrario potrebbero deporre l'art. 7-bis, comma 7, secondo periodo, per cui «il procedimento di VIA di competenza regionale si svolge con le modalità di cui all'art. 27-bis», e lo stesso testo dell'art. 27-bis, a partire dalla sua intitolazione, che non cita le province autonome). Esso richiederebbe una disciplina «ugualmente analitica e minuziosa» del procedimento di VIA di competenza regionale.

Le disposizioni sarebbero invasive delle competenze primarie, di cui agli artt. 8, 9 e 16 dello statuto speciale, in base ai quali la Provincia autonoma ricorrente avrebbe una potestà primaria di auto-organizzazione, comprensiva della disciplina del procedimento di VIA; tali disposizioni, inoltre, stabilirebbero le competenze legislative e le funzioni amministrative provinciali, le quali, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, non dovrebbero essere incise dalla competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

Attraverso le norme censurate si produrrebbe altresì la lesione della competenza provinciale a dare attuazione al diritto dell'Unione europea, riconosciuta dall'art. 117, quinto comma, Cost. Sarebbe violato anche il principio direttivo che limita l'intervento del legislatore delegato alla «armonizzazione» delle procedure, e non consentiva, pertanto, la loro totale uniformità.

14.4.1.3.- Per corrispondenti ragioni risulterebbe illegittimo (ove applicabile anche alla Provincia ricorrente), l'art. 24, sostitutivo dell'art. 14, comma 4, della richiamata legge n. 241 del 1990.

Secondo la ricorrente, solo formalmente il procedimento atterrebbe alla VIA, dal momento che interviene su ogni profilo di un progetto, costretto nelle modalità specifiche della conferenza di servizi disciplinata dalla legislazione statale anziché dalla disciplina provinciale, con interi ambiti di materia sottratti alla disciplina regionale. In altre parole, la disciplina statale della conferenza di servizi non opererebbe come limite verticale all'interno della materia, ma come diretta disciplina della fattispecie, sottratta alla disciplina provinciale.

Evidente sarebbe altresì la violazione dell'art. 2 del decreto legislativo 16 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), che vieterebbe la sostituzione di discipline statali alle discipline provinciali, ponendo invece il rispettivo rapporto nei termini di un dovere di adeguamento, limitato dalle regole statutarie e presidiato da questa Corte. Anche questa censura è formulata dalla ricorrente per l'ipotesi che tale disposizione si dovesse ritenere applicabile alle Province autonome, nonostante essa menzioni solo progetti di competenza regionale (e non provinciale), sia perché essa verrebbe immessa nella legge n. 241 del 1990, che contiene, all'art. 29, comma 2-*quinquies*, la clausola di garanzia per cui «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione». Dovrebbe prevalere l'interpretazione costituzionalmente conforme, anche in forza del citato art. 2 del d.lgs. n. 266, che risulterebbe altrimenti violato.



14.5.- Viene denunciata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, recante disposizioni di attuazione dello statuto di autonomia, e per violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto medesimo, nonché degli artt. 117, quinto comma, e 120 Cost. Si lamenta, altresì, la violazione dell'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987.

La norma censurata, dedicata alle disposizioni transitorie e finali, impone alla ricorrente obblighi di adeguamento che sarebbero in contrasto con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, il quale, dettando disposizioni di attuazione dello Statuto, prevede che la Provincia autonoma di Trento adegui la propria legislazione a quella statale entro sei mesi dalla pubblicazione della legge sulla *Gazzetta ufficiale* o entro il maggior termine previsto dalla stessa legge, restando nel frattempo applicabili le disposizioni provinciali. La immediata applicabilità è prevista solo per le "norme comunitarie direttamente applicabili" e non - sottolinea la ricorrente - per la disciplina statale attuativa del diritto dell'UE. La norma censurata risulterebbe pertanto in contrasto con la disciplina di attuazione dello statuto, in quanto essa riduce a centoventi giorni il termine di adeguamento della disciplina provinciale a quella statale. Inoltre, stabilendo la perentorietà di tale termine, alla Provincia sarebbe inibito procedere ad emanare norme di adeguamento, in violazione degli artt. 117, quinto comma, come attuato dall'art. 41 della legge n. 234 del 2012, e 120, quinto comma, Cost., i quali impongono che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà. La norma censurata, inoltre, sarebbe illegittima anche nella parte in cui stabilisce che, decorso il termine previsto, si applicano i poteri sostitutivi di cui all'art. 117, quinto comma, Cost. secondo le previsioni dettate dagli artt. 41 e 43 della legge n. 234 del 2012, in quanto in contrasto con l'art. 8 del richiamato d.P.R. n. 526 del 1987, di attuazione dello statuto speciale, il quale prevede un potere sostitutivo solo in caso di accertata inattività degli organi regionali e provinciali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari e, comunque sia, previa concessione di un ulteriore termine alla Provincia autonoma. La norma sarebbe illegittima anche se interpretata come disposizione direttamente sostitutiva, ai sensi dell'art. 41 della legge n. 234 del 2012, e quindi direttamente operante nell'ordinamento provinciale, in quanto sprovvista del necessario carattere della cedevolezza, e comunque in contrasto con l'art. 2, commi 1, 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

14.6.- Con un ultimo gruppo di censure la ricorrente lamenta la violazione della propria autonomia amministrativa (art. 16 dello statuto speciale, in relazione agli artt. 8 e 9; art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992) oltre che dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (art. 118 e 120 Cost.), derivanti dall'introduzione del provvedimento unico in materia ambientale.

14.6.1.- Sarebbe illegittimo l'art. 16, comma 1, il quale novella l'art. 27 del d.lgs. n. 152 del 2006, introducendo il provvedimento unico in materia ambientale per i procedimenti di VIA di competenza statale. Il nuovo art. 27 stabilisce «[n]el caso di procedimenti di VIA di competenza statale, il proponente può richiedere all'autorità competente che il provvedimento di VIA sia rilasciato nell'ambito di un provvedimento unico comprensivo di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atto di assenso in materia ambientale, richiesto dalla normativa vigente per la realizzazione e l'esercizio del progetto (comma 1, primo periodo). Il comma 2 dispone che «[i]l provvedimento unico di cui al comma 1 comprende il rilascio dei seguenti titoli laddove necessario: a) autorizzazione integrata ambientale ai sensi del titolo III-*bis* della parte II del presente decreto;

b) autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee di cui all'art. 104 del presente decreto;

c) autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte di cui all'art. 109 del presente decreto;

d) autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

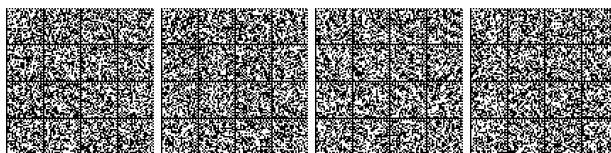
e) autorizzazione culturale di cui all'art. 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

f) autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

g) nulla osta di fattibilità di cui all'art. 17, comma 2, del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105;

h) autorizzazione antisismica di cui all'art. 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

14.6.2.- I commi successivi dell'impugnato art. 27 regolano le fasi del procedimento che seguono alla iniziativa; al comma 8, la disposizione stabilisce che «[...]l'autorità competente convoca una conferenza di servizi», alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti «o comunque potenzialmente interessate al rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi in materia ambientale richiesti dal proponente».



La medesima disposizione precisa che «la conferenza di servizi si svolge secondo le modalità di cui all'art. 14-ter, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241»; che «[i]l termine di conclusione dei lavori della conferenza di servizi è di duecentodieci giorni»; che «[l]a determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, che costituisce il provvedimento unico in materia ambientale, reca l'indicazione espressa del provvedimento di VIA ed elenca, altresì, i titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico»; che «la decisione di rilasciare i titoli di cui al comma 2 è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato dal 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, ai sensi dell'art. 25»; che «[i] termini previsti dall'art. 25, comma 2, quarto periodo, sono ridotti alla metà e, in caso di rimessione alla deliberazione del Consiglio dei ministri, la conferenza di servizi è sospesa per il termine di cui all'art. 25, comma 2, quinto periodo»; che «[t]utti 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». Il successivo comma 9 prevede che «[l]e condizioni e le misure supplementari relative all'autorizzazione integrata ambientale di cui al comma 2, lettera a), e contenute nel provvedimento unico, sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità di cui agli articoli 29-*octies*, 29-*decies* e 29-*quattuordecies*» e che «le condizioni e le misure supplementari relative agli altri titoli abilitativi in materia ambientale di cui al comma 2, sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità previste dalle relative disposizioni di settore da parte delle amministrazioni competenti per materia». Infine, il comma 10 stabilisce che «[l]e disposizioni contenute nel presente articolo si applicano in deroga alle disposizioni che disciplinano i procedimenti riguardanti il solo primo rilascio dei titoli abilitativi in materia ambientale di cui al comma 2».

14.6.3.- La Provincia ricorrente osserva che le funzioni coinvolte «sono state incrementate in misura esorbitante», tanto che l'intera disposizione sembrerebbe scritta come se tutte le amministrazioni coinvolte fossero amministrazioni statali. Fa presente la ricorrente che taluni provvedimenti indicati (come quelli relativi agli scarichi nel sottosuolo, alla autorizzazione paesaggistica, alla autorizzazione culturale e alla autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico) sarebbero di competenza della Provincia autonoma, che ha potestà legislativa ed amministrativa in materia di acque, di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale e di tutela del paesaggio (art. 8, numeri 3, 6, 17 e 24, e art. 9, comma 9, in combinazione con l'art. 16 dello statuto di autonomia). Essa lamenta, dunque, che, nel regolare proprie funzioni, lo Stato l'abbia espropriata della potestà decisoria.

Così facendo, lo Stato finirebbe per esercitare, mediante i meccanismi di decisione finale della conferenza di servizi statale, le funzioni amministrative proprie della ricorrente, in violazione dell'art. 16 dello statuto speciale, nonché dell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992. Inoltre, osserva che il legislatore statale avrebbe scelto il modulo procedimentale della conferenza di servizi «con modalità sincrona», prevista dall'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990 (richiamato nei commi 1, 3, 4, 5, 6 e 7); la norma impugnata richiama soltanto la disposizione (art. 14-ter, comma 7) che prevede la possibilità per la conferenza di servizi di deliberare sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza, mentre non richiama l'art. 14-*quinqies* che regola i rimedi per le amministrazioni dissenzienti.

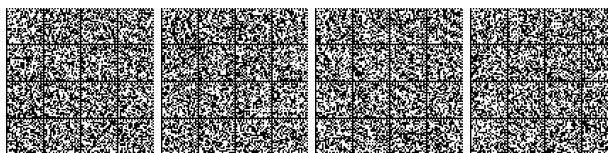
Ove il rinvio contenuto nell'art. 27, comma 8, al solo art. 14-ter della legge n. 241 del 1990 (anziché all'art. 14-ter e seguenti) e la mancata menzione dell'art. 14-*quinqies*, fossero da intendere come una volontà legislativa di escludere l'applicabilità della disciplina dettata dall'art. 14-*quinqies* per i dissensi qualificati, e in particolare per quelli manifestati dalle Province autonome, la disposizione impugnata sarebbe ulteriormente illegittima: (i) per violazione dell'autonomia amministrativa della Provincia autonoma in relazione a tutte le competenze da essa esercitate in materia ambientale (acque, paesaggio, opere idrauliche, viabilità), che verrebbero scavalcate da una decisione deliberata da organi di altro ente; (ii) per violazione anche la potestà legislativa della Provincia autonoma, visto che secondo il comma 10, il procedimento unico comporta una deroga alle disposizioni che disciplinano i procedimenti dei titoli abilitativi in materia ambientale di cui al comma 2, in relazione al primo rilascio; (iii) per violazione del principio di sussidiarietà e perché l'assorbimento della funzione dell'ente autonomo non avverrebbe in una cornice di leale collaborazione.

L'istituto del rimedio per le amministrazioni dissenzienti, nella sua conformazione rispettosa della leale collaborazione, sarebbe infatti una condizione necessaria per la legittimità costituzionale delle previsioni di conferenze di servizi decisorie, ove siano coinvolti enti di livello regionale (è richiamata la sentenza n. 179 del 2012).

Questa ulteriore censura non avrebbe ragione di essere, a parere della ricorrente, ove il richiamo all'art. 14-*quater* (e attraverso di questo al 14-*quinqies*), contenuto nell'art. 14-ter, comma 7, potesse assicurare comunque l'applicazione della disciplina di garanzia per il dissenso della ricorrente Provincia autonoma.

15.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato il 13 ottobre 2017, memoria di costituzione, chiedendo che il ricorso venga rigettato.

15.1.- In merito alla pretesa violazione degli artt. 76 e 77 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato deduce preliminarmente l'inammissibilità del motivo di ricorso, in quanto la legge di delega non ha formato oggetto di impugnazione. Si osserva, al riguardo, che ove i contenuti della delega diano luogo ad effettiva lesione delle competenze regionali o



provinciali, gli stessi devono formare oggetto di tempestiva impugnazione a norma dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953: ciò a fine di consentire a questa Corte di eliminare gli eventuali profili di illegittimità senza aspettare che tali vizi vengano riprodotti o addirittura ampliati nei decreti delegati.

Il motivo relativo alla denunciata tardività dell'esercizio della delega legislativa, con conseguente violazione degli artt. 76 e 77 Cost., sarebbe comunque infondato. L'Avvocatura dello Stato osserva che il rinvio operato dalla legge di delega n. 114 del 2015, ai termini di cui all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012, poi modificato ad opera della legge n. 115 del 2015, entrata in vigore il 18 agosto 2015, ha natura recettizia. Innanzi tutto, perché la legge non può avere portata retroattiva e, dunque, la legge novellatrice del termine, non può che riguardare le fattispecie di delegazione legislativa successive, e non certo quelle di cui alla legge n. 114 del 2015, entrata in vigore tre giorni prima. In secondo luogo, ove la legge n. 115 del 2015 fosse ritenuta di portata retroattiva, la stessa avrebbe potuto generare l'effetto di produrre la scadenza di una delega ancora in corso, come si sarebbe verificato almeno in un caso (si cita, al riguardo, la delega per l'attuazione della direttiva 2012/29/UE, non ancora esercitata al momento della entrata in vigore della legge n. 115 del 2015, e per la quale, ove i nuovi e ridotti termini - da quattro a due mesi antecedenti al termine di recepimento della direttiva - fossero stati ritenuti di immediata applicabilità, il termine per l'esercizio della delega sarebbe addirittura decorso prima della entrata in vigore della stessa legge n. 115 del 2015). Simili approdi risulterebbero ulteriormente evidenziati dalla incoerenza che si determinerebbe nel disporre la abbreviazione dei termini di recepimento di direttive, allo scopo verosimile di favorirne una celere attuazione, con il contrario effetto di precludere il potere delegato di attuazione.

Quanto all'ulteriore rilievo della ricorrente, secondo cui il rinvio "secco" all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012, avrebbe comportato l'impossibilità di avvalersi del meccanismo di proroga del termine previsto in via generale dall'art. 31, comma 3 della stessa legge, la censura risulterebbe infondata per più ragioni. La legge di delega n. 114 del 2015, infatti, rievoca le "procedure" nonché gli artt. 31 e 32 della legge n. 234 del 2012, nella loro interezza, richiamando, così, anche le regole relative ai pareri delle Commissioni parlamentari e i loro riflessi sui termini di esercizio della delega legislativa.

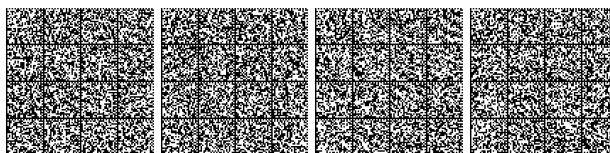
Inoltre, si osserva, l'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012 contiene una norma di carattere generale destinata ad applicarsi a tutte le leggi di delegazione europea, a meno che queste non dispongano diversamente. Pertanto, una volta che la legge n. 114 del 2015 ha previsto come obbligatorio il parere delle Commissioni parlamentari, senza ulteriori puntualizzazioni, ne deriva l'integrale applicabilità della disciplina dettata dalla stessa legge n. 234 del 2012, in dipendenza di tale opzione. Pertanto, la natura recettizia del rinvio operato all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012, non impediva al Governo di usufruire della proroga di cui all'art. 31, comma 3, della medesima legge.

15.2.- Sarebbero infondati pure i rilievi subordinati, concernenti la pretesa illegittimità della procedura in ragione della scelta del Governo di trasmettere contestualmente lo schema di decreto delegato alle Commissioni parlamentari ed alla Conferenza Stato-Regioni, in violazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, della richiamata legge di delega n. 114 del 2015 e dall'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, in merito al fatto che la trasmissione alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica dello schema di decreto delegato debba avvenire solo «dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge». Ma, sostiene l'Avvocatura, è proprio la pretesa obbligatorietà del parere della Conferenza Stato-Regioni ad essere non fondata, in quanto la disciplina della valutazione di impatto ambientale non rientrerebbe fra le "materie" di competenza regionale, essendo ascrivibile, per consolidata giurisprudenza costituzionale, alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza statale esclusiva, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e non vi sarebbe alcun "intreccio" con diversi ambiti materiali, ma soltanto "incidenza" rispetto a funzioni regionali.

Deriverebbe da ciò che il Governo non aveva l'obbligo di consultare la detta Conferenza, in ordine allo schema di decreto legislativo per l'attuazione della «direttiva VIA»: dunque, il parere richiesto avrebbe natura facoltativa e sfuggirebbe, pertanto, dal campo di applicazione delle norme la cui violazione viene censurata dalla ricorrente; esso poteva di conseguenza essere richiesto anche contestualmente alla trasmissione alle Camere dello schema di decreto. Risulterebbe correlativamente rispettato anche il principio di leale collaborazione.

15.3.- Non fondate sarebbero anche le censure rivolte verso gli artt. 5, comma 1, 22, commi da 1 a 4, e 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 104 del 2017, in ragione del profondo riassetto e allocazione presso lo Stato di numerose funzioni già provinciali in tema di VIA. Si ribadisce, infatti, che la valutazione di impatto ambientale rientra nella tutela dell'ambiente di esclusiva competenza statale, imponendosi dunque alle Regioni ed alle stesse autonomie speciali. Le funzioni amministrative statutariamente garantite alle Province autonome sono dunque, in base all'art. 16 dello statuto speciale, solo quelle relative alle materie per le quali la Provincia autonoma può adottare norme legislative.

15.4.- A proposito, poi, della lamentata violazione degli artt. 8, 9 e 16 delle disposizioni statutarie, e degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost, in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché al prospettato eccesso di



delega per mancanza di intesa costituzionalmente necessaria, l'Avvocatura generale dello Stato ne deduce la infondatezza, anzitutto ribadendo il principio che, in tema di VIA, sussisterebbe la competenza esclusiva dello Stato, vertendosi in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Pertanto, sulla base del principio del parallelismo amministrativo di cui all'art. 16 dello statuto di autonomia, le funzioni amministrative in materia di VIA non rientrerebbero fra quelle statutariamente garantite alla Provincia autonoma ricorrente. Nella specie sarebbe dunque inconferente il richiamo alla chiamata in sussidiarietà, applicandosi questa soltanto nella ipotesi in cui lo Stato si appropri di funzioni amministrative in materie di legislazione regionale: il che non si verifica nel caso di specie. Conseguentemente, non si richiedeva alcuna intesa con le Regioni, posto che tale modulo procedurale riguarda la chiamata in sussidiarietà in relazione all'esercizio di funzioni amministrative, ma non per il procedimento di formazione legislativa.

Inconferente sarebbe la pretesa irragionevolezza per sproporzione dell'intervento di riallocazione delle funzioni amministrative, tenuto conto della già rilevata applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, mentre improprio si rivela il richiamo alla sentenza n. 251 del 2016, in quanto l'intesa si impone come contenuto obbligatorio della legge di delegazione solo nel caso di intreccio inestricabile tra ambiti competenziali statali e regionali: il che non avviene in materia di VIA.

15.5.- L'Avvocatura ribadisce la esclusività della competenza statale in materia, la quale non presenterebbe alcun intreccio con le materie legislative rimesse alla Provincia autonoma, rievocando la giurisprudenza costituzionale formata al riguardo. Quanto, poi, alla disciplina del procedimento amministrativo, il legislatore statale disporrebbe di un ulteriore titolo di competenza esclusiva nel dettare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

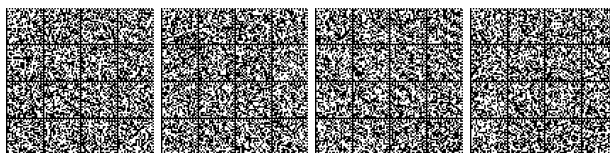
Pertanto, la circostanza che in materia di VIA la Provincia autonoma avesse dettato una propria disciplina, non inibiva allo Stato di intervenire nuovamente per dettare regole tese a consentire l'uniforme svolgimento del procedimento di VIA su tutto il territorio nazionale. D'altra parte, sia pure ridimensionato, residua per le Regioni e le Province autonome il potere di disciplinare con proprie norme (art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dall'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017) l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative loro conferite in materia di VIA, anche con regole intese a semplificare i procedimenti, l'accesso del pubblico e degli altri soggetti pubblici interessati e il coordinamento dei provvedimenti di competenza regionale e locale. A sua volta, la clausola di salvaguardia dettata dall'art. 35-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, non opera per la VIA, essendo materia di competenza esclusiva statale, ma si riferisce a profili che ricadano nelle materie previste dagli statuti speciali.

15.6.- Le disposizioni impugnate, prosegue l'Avvocatura, sarebbero illegittime, in quanto invasive, secondo la Provincia ricorrente, di numerose competenze legislative provinciali, derivanti dalle disposizioni statutarie (artt. 8, 9 e 16) e costituzionali (art. 117, terzo e quarto comma, Cost, in combinazione con la clausola di equiparazione di cui all'art. 3 della legge cost. n. 3 del 2001). Le stesse disposizioni sarebbero, ad avviso della ricorrente, lesive della norma di attuazione dello statuto speciale recata dall'art. 19-bis del d.P.R. n. 381 del 1974, in base alla quale “[a]i fini dell'esercizio delle funzioni delegate con il presente decreto le Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, applicano la normativa provinciale in materia di organizzazione degli uffici, di contabilità, di attività contrattuale, di lavori pubblici e di valutazione di impatto ambientale”.

Anche queste censure sarebbero infondate. Si ribadisce, al riguardo, che la pretesa lesione di competenze legislative provinciali non sussisterebbe, in quanto la materia della VIA rientra nell'ambito della legislazione statale esclusiva in tema di tutela dell'ambiente, senza che sia registrabile alcun riflesso o “frazionabilità” del regime competenziale in questo o quell'ambito materiale di spettanza provinciale. A proposito, poi, della pretesa violazione dell'art. 19-bis del d.P.R. n. 381 del 1974, si tratterebbe di disposizione relativa alle sole funzioni delegate dallo Stato, diverse ed ulteriori rispetto a quelle garantite statutariamente alla Provincia autonoma; disposizione che sarebbe nella specie rispettata in ragione del fatto che, come già osservato, le competenze provinciali in tema di VIA sono state ridotte ma non azzerate.

15.7.- Le censure degli artt. 8 e 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017 sarebbero prive di fondamento, essendo le disposizioni impugnate necessarie a garantire l'omogenea applicazione delle norme sulla VIA sul territorio nazionale, a seguito dell'entrata in vigore delle regole più stringenti, di cui alla direttiva 2014/52/UE.

15.8.- Infondata anche la doglianza di cui all'impugnato art. 24 (ove applicabile alle Province autonome). Per l'Avvocatura la disciplina rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato sulla tutela dell'ambiente e, per quanto concerne il procedimento di VIA regionale, nella competenza esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni; la possibilità di ricondurre alcuni istituti del procedimento amministrativo - compresa la conferenza di servizi - alla competenza statale sui livelli essenziali delle prestazioni sarebbe affermata all'art. 29, commi 2-bis e 2-ter, della legge n. 241 del 1990, che dunque si colloca, sotto questo aspetto, in linea di continuità con le pronunce del giudice costituzionale.



Di conseguenza, l'impugnato art. 24 non realizzerebbe alcuna espropriazione delle competenze provinciali, né alcun contrasto con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, atteso che tale norma di attuazione dello statuto speciale si riferirebbe alla diversa fattispecie delle materie statutariamente spettanti alla Provincia autonoma, rispetto alle quali essa regolerebbe le modalità di adeguamento della legislazione provinciale ai limiti recati dalla legislazione statale.

15.9.- L'Avvocatura dello Stato passa poi ad esaminare la pretesa violazione della competenza provinciale a dare immediata attuazione alle direttive europee nelle materie provinciali; competenza, questa, già prevista dall'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987 ed ora sancita dall'art. 117, quinto comma, Cost. e ribadita dall'art. 59 della legge n. 234 del 2012, che mantiene ferme, per le autonomie speciali, le disposizioni contenute negli statuti di autonomia e nelle relative norme di attuazione.

Pure tali doglianze risulterebbero infondate, ancora una volta partendo dalla premessa che la VIA rientra nella competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente e di previsione dei livelli essenziali delle prestazioni. L'art. 117, quinto comma, Cost. consente, infatti, alle Regioni e alle Province autonome di provvedere all'attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea soltanto nelle materie di loro competenza. Nella specie, pertanto, non sarebbe stato esercitato alcun potere sostitutivo, venendo dunque meno la pertinenza del richiamo all'art. 41, comma 1, della legge n. 234 del 2012 e la pretesa violazione dell'art. 117, quinto comma Cost.

15.10.- Le censure di violazione degli artt. 3 e 97 Cost. sarebbero, invece, anzitutto inammissibili per genericità, in quanto la ricorrente avrebbe speso argomenti apodittici per dedurre la violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento della pubblica amministrazione. Non sarebbero stati infatti chiariti i profili di peculiarità organizzative e istituzionali incisi dalla disciplina statale, né spiegate le ragioni per le quali le limitazioni degli spazi rimessi alla legislazione locale comprometterebbero la buona amministrazione. Nel merito, si tratterebbe comunque di doglianze infondate, in quanto la disciplina impugnata mira ad attuare la direttiva europea in modo uniforme, in linea con il carattere di particolarmente dettaglio delle procedure stabilite in sede comunitaria e non drogabili da parte degli ordinamenti nazionali, pena il rischio di procedure di infrazione. Infine, nessuna lesione sarebbe riscontrabile in riferimento ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 14 della legge delega n. 114 del 2015, in quanto l'intervento legislativo censurato avrebbe pienamente realizzato l'obiettivo della "armonizzazione" e gli altri principi di semplificazione e razionalizzazione tracciati dalla legge di delega.

15.11.- In relazione all'impugnato art. 23, comma 4, sarebbero non fondate le doglianze correlate agli obblighi di adeguamento della legislazione provinciale ai limiti introdotti dalla legislazione statale, in base alle disposizioni di attuazione dello statuto speciale previste dal d.lgs. n. 266 del 1992, dal momento che gli obblighi di adeguamento di cui all'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, riguardando la tutela dell'ambiente e i livelli essenziali, di competenza esclusiva dello Stato, esulano dal citato d.lgs. n. 266 del 1992. A proposito poi del termine "perentorio" di adeguamento, lo stesso non equivale ad escludere definitivamente il potere di adeguamento della Provincia autonoma, ma legittima esclusivamente l'intervento sostitutivo dello Stato. Ciò è dimostrato dal rinvio all'art. 41 della legge n. 234 del 2012, ove si stabilisce il carattere cedevole dell'intervento sostitutivo dello Stato stesso.

15.12.- Parimenti infondate si rivelerebbero le censure rivolte al potere sostitutivo di cui alla norma censurata, laddove - richiamando l'art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dall'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017 - stabilisce l'obbligo per le Regioni e Province autonome di dettare norme di organizzazione e disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative loro attribuite in materia di VIA, trattandosi di un obbligo connesso alle esigenze di funzionamento unitario delle procedure in materia. Il potere sostitutivo di cui all'art. 23, comma 4, del decreto impugnato rinverrebbe, dunque, la propria legittimazione direttamente nell'art. 117, quinto comma, Cost, applicabile alle autonomie speciali, senza la mediazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e della clausola di adeguamento automatico ivi prevista. A proposito, poi, dell'esigenza - lamentata nel ricorso - di un ulteriore termine di diffida, lo stesso è assicurato dall'art. 43, comma 2, della legge n. 234 del 2012, che rinvia all'art. 8 della legge cost. n. 3 del 2001, ove appunto si prevede che la procedura sostitutiva sia preceduta da diffida.

16.- La Provincia autonoma di Trento ha depositato, il 29 maggio 2018, una diffusa memoria, nella quale ha formulato deduzioni per contrastare la fondatezza dei rilievi svolti dall'Avvocatura generale dello Stato nell'atto di costituzione in giudizio.

16.1.- A proposito della preliminare eccezione di inammissibilità, per mancata impugnazione della legge delega, la Provincia ricorrente rammenta che l'istituto della acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, dal momento che anche la mera riproduzione di una norma reitera la lesione, legittimando il ricorso, sottolineando come argomenti contrari non siano desumibili dalla sentenza n. 261 del 2017, riferendosi questa non alla riproduzione, ma alla semplice applicazione della legge di delega.

16.2.- Quanto al rinvio operato dall'art. 1, comma 2, della legge delega n. 114 del 2015, all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012, la Provincia autonoma ricorrente contesta la tesi dell'Avvocatura che invoca il principio di



irretroattività della legge, in quanto trattandosi di successione temporale connessa ad un procedimento vale il principio *tempus regit actum*. Sicché gli inconvenienti esemplificati dall'Avvocatura potevano trovare altrimenti rimedio, considerato, fra l'altro, che residuava intatto - decaduto il potere normativo del Governo - il potere normativo del Parlamento.

16.3.- A proposito del meccanismo di proroga di cui all'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, la lettura estensiva offerta dall'Avvocatura non sarebbe praticabile, in quanto la fissazione del termine è contenuta in una norma speciale, rappresentata dal solo art. 31, comma 1, della citata legge. Interpretazione estensiva, d'altra parte, contraddittoria rispetto alla ritenuta natura recettizia del richiamo operato dall'art. 1, comma 2, della legge di delega, giacché allo stesso rinvio verrebbe attribuito un valore diverso a due effetti: recettizio, nella misura de termine, e mobile quanto alla "procedura" di proroga.

16.4.- Sul tema della acquisizione dei pareri, la tesi dell'Avvocatura, secondo la quale in tema di VIA, attesa la competenza esclusiva dello Stato, il parere della Conferenza Stato-Regioni sarebbe non "obbligatorio per legge", la Provincia ricorrente osserva che nella specie non viene in discorso la sentenza n. 251 del 2016 (ipotesi di intreccio di competenze non risolvibile sul piano della prevalenza, la quale darebbe luogo, piuttosto, alla necessità della intesa e non del parere), ma la previsione dettata dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, per il quale il parere della Conferenza è obbligatorio nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome, conformemente al principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. La disposizione indicata si riferirebbe, infatti, a tutti i casi di interferenza tra ambiti competenziali, come, dopo la riforma del Titolo V, della Parte seconda della Costituzione, avviene in tutte le materie trasversali, quali la disciplina ambientale: in particolare, con riferimento alla VIA e alla Valutazione di incidenza ambientale (VINCA), «che condiziona direttamente la regolazione dei procedimenti amministrativi regionali (e provinciali) e le stesse funzioni amministrative esercitate da Regione e Province autonome, nei termini già compiutamente esposti nel ricorso». Si conclude sul punto osservando che se il legislatore fosse intervenuto con legge ordinaria non sarebbe stato necessario acquisire il parere della Conferenza per i profili di prevalente competenza statale: nel caso di decreto delegato, il Governo era obbligato ad acquisire il parere.

16.5.- A proposito dell'applicazione della disciplina della proroga del termine per l'esercizio della delega, si ribadisce che la doglianza si è concentrata sull'abuso del procedimento, che avrebbe ingenerato una proroga artificiosa, e sulla violazione dell'obbligo costituzionale - desumibile dall'art. 117, primo comma, Cost. - di tempestivo recepimento della direttiva. Ragione per la quale il caso di specie sarebbe diverso da quello che è stato scrutinato con la sentenza n. 261 del 2017. La disciplina dettata dall'art. 1, comma 3, della legge di delega, riflettendosi nei rapporti con l'Unione europea, prevedeva una scansione precisa che faceva scattare la proroga solo nel momento in cui mancasse l'ultimo parere che veniva riservato alle Commissioni parlamentari.

16.6.- A proposito delle censure relative agli artt. 5, comma 1, 22, commi da 1 a 4, e 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 104 del 2017, connesse al massiccio spostamento in capo allo Stato di funzioni provinciali, si contesta l'assunto dell'Avvocatura relativo alla competenza statale esclusiva in materia, evocando la giurisprudenza costituzionale che avrebbe sempre riconosciuto che la Provincia autonoma dispone di funzioni regolatorie ed esecutive in materia, mentre il dovere di rispettare i limiti derivanti dalla legislazione statale non contrasta con tale competenza, dal momento che anche le potestà statutarie si imbattono nei limiti tracciati dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale. Si ribadisce, al riguardo la pertinenza del richiamo al già citato art. 19-bis del d.P.R. n. 381 del 1974, di attuazione dello Statuto in tema di competenza provinciale in tema di VIA, circa le funzioni delegate dallo Stato in materia di opere pubbliche e, quindi, "anche" alle funzioni delegate, presupponendo che la legislazione provinciale riguardi la VIA, anche per ciò che attiene alle materie "proprie" della Provincia autonoma. Il tutto - afferma la Provincia ricorrente - sarebbe asseverato da quanto previsto dal novellato art. 13 dello statuto speciale, ove, nella determinazione delle concessioni in materia di demanio idrico, siano valutati anche "gli aspetti paesaggistici e di impatto ambientale".

16.7.- Errato sarebbe anche l'assunto secondo il quale la nuova allocazione delle competenze era necessario in ragione dell'assetto delle competenze derivante dalla riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, dal momento che, per un verso, l'originaria ripartizione era stata già rivista dal d.lgs. n. 152 de 2006 e, per altro, simile linea sarebbe stata «giocata contro» le Province autonome e dunque contro l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

16.8.- In merito agli obblighi di adeguamento, stabiliti dall'impugnato art. 23, comma 4 - in contrasto con le garanzie contenute nell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, e con la disciplina del potere sostitutivo di cui all'art. 117, quinto comma, e con l'art. 120, secondo comma, Cost., nonché rispetto alle norme di attuazione dello statuto speciale contenute nell'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987 - si osserva, a fronte dei rilievi della Avvocatura, che lo Stato nell'esercitare la propria competenza a norma dell'art. 117, secondo comma, Cost., non può cancellare i poteri normativi provinciali previsti dallo statuto e dalle relative norme di attuazione; ribadendosi, per il resto, i rilievi già svolti nel ricorso.

17.- Con ricorso notificato il 4-7 settembre 2017 e depositato l'8 settembre 2017 (reg. ric. 69 del 2017), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1 - nella parte





in cui introduce i commi 2 e 3 dell'art. 7-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 - 12, 13, comma 1, 14, 22, commi da 1 a 4, e 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 104 del 2017, deducendo la violazione degli artt. 3, 5, 76, 97, 117, primo, secondo e terzo comma, e 118 Cost., nonché degli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

17.1.- L'impugnato art. 5, introducendo i commi 2 e 3 dell'art. 7-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, opera un rinvio agli appositi allegati, ripartiti per progetti sottoposti a VIA statale, progetti sottoposti a verifica di assoggettabilità VIA in sede statale, progetti sottoposti a VIA e a verifica di assoggettabilità VIA in sede regionale.

17.2.- Ad avviso della ricorrente, l'impugnato art. 22, a sua volta, opera una modifica del contenuto degli elenchi in senso "unidirezionale", giacché, attraverso le nuove classificazioni, si determina un sensibile depotenziamento delle competenze regionali, con contestuale incremento della competenza statale. Gli spostamenti all'ambito rimesso all'attività amministrativa statale sono completati attraverso l'abrogazione della precedente disciplina da parte del censurato art. 26 del d.lgs. n. 104 del 2017.

La contestata riduzione delle competenze dell'amministrazione regionale determinerebbe un'ulteriore limitazione delle competenze regionali, definite dagli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia e dall'art. 117, terzo comma, Cost., venendo queste in rilievo in procedimenti complessi come quello di valutazione dell'impatto ambientale.

17.3.- Il censurato art. 12 sostituisce l'art. 23, comma 4, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, ove si prevede che, a seguito della presentazione dell'istanza e della sua eventuale integrazione, «l'autorità competente comunica contestualmente per via telematica a tutte le Amministrazioni e a tutti gli enti territoriali potenzialmente interessati e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web»; l'art. 13, comma 1, ha riformato l'art. 24, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, ove si prevede che «Entro il medesimo termine [60 giorni dall'avviso pubblico di presentazione dell'istanza di VIA, ai sensi del novellato art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006] sono acquisiti per via telematica i pareri delle Amministrazioni e degli enti pubblici che hanno ricevuto la comunicazione di cui all'art. 23, comma 4»; l'impugnato art. 13, comma 1, ha riformato l'art. 24, comma 5, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, ove si prevede che, in caso di richiesta di modifiche o integrazioni della documentazione da parte dell'istante, «in relazione alle sole modifiche o integrazioni apportate agli elaborati progettuali e alla documentazione si applica il termine di trenta giorni per la presentazione delle osservazioni e la trasmissione dei pareri delle Amministrazioni e degli enti pubblici che hanno ricevuto la comunicazione di cui all'art. 23, comma 4»; ancora, l'impugnato art. 14 ha modificato l'art. 25, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, in base al quale «[l']autorità competente valuta la documentazione acquisita tenendo debitamente conto dello studio di impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente, nonché, dei risultati delle consultazioni svolte, delle informazioni raccolte e delle osservazioni e dei pareri ricevuti a norma degli articoli 24 e 32».

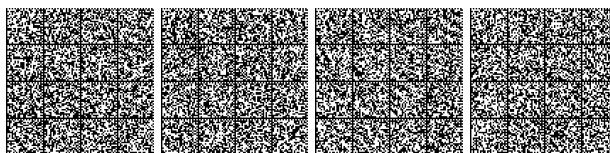
17.3.1.- Il profilo di lesione emergerebbe dal raffronto con la precedente formulazione dell'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006: «l'autorità competente acquisisce e valuta tutta la documentazione presentata, le osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati ai sensi dell'art. 24, nonché, nel caso dei progetti di competenza dello Stato, il parere delle regioni interessate che dovrà essere reso entro novanta giorni dalla presentazione di cui all'art. 23, comma 1».

Nella precedente formulazione il ruolo regionale nella «VIA statale» sarebbe stabilito «in maniera esplicita», fuggendo ogni dubbio sulla necessaria consultazione delle Regioni nel procedimento stesso; la nuova formulazione, invece, ridurrebbe simile garanzia di partecipazione procedimentale, atteso che le disposizioni impugnate farebbero riferimento soltanto alle «Amministrazioni» e agli «enti territoriali potenzialmente interessati» alla realizzazione del progetto.

Per la ricorrente, l'amministrazione statale competente, alla quale verrebbe affidato, senza la determinazione di criteri valutativi, l'apprezzamento di quali siano tali «Amministrazioni» ed «enti», potrebbe opinare la mancata competenza della Regione in proposito, con la conseguenza che la essa sarebbe «messa di fronte al fatto compiuto», anche dopo la scadenza dei termini utili per far valere le proprie ragioni in sede giurisdizionale.

Ad avviso della Regione autonoma, le menzionate disposizioni non avrebbero adeguatamente recepito la direttiva 2014/52/UE; al contrario, ne avrebbero violato l'art. 6, paragrafo 1, lettera a).

Il d.lgs. n. 104 del 2017 non avrebbe rispettato i criteri della legge di delega n. 114 del 2015, espressi dagli artt. 1 e 14 e dagli artt. 31 e 32 della legge n. 234 del 2012, in quanto richiamati dall'art. 1 della legge delega stessa, nonché dalla direttiva da recepire (atteso che, per costante giurisprudenza costituzionale, «nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto» in riferimento all'art. 76 Cost.; sono richiamate le sentenze n. 250 del 2016 e n. 210 del 2015).



Per la ricorrente il dato normativo di riferimento, rappresentato dal richiamato art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2014/52/UE, imporrebbe la consultazione delle amministrazioni territoriali competenti sul territorio sul quale si riverberano gli effetti ambientali dell'intervento sottoposto a VIA. Per la Regione autonoma la disposizione della direttiva richiederebbe la consultazione di ogni amministrazione che risponda al criterio di competenza «funzionale» (responsabilità in materia di ambiente) o territoriale («competenze locali o regionali»). Sarebbe pertanto sufficiente che un'amministrazione avesse una sola di queste caratteristiche per entrare nell'ambito d'applicazione della norma, sicché l'istruttoria non potrebbe considerarsi completa se l'autorità statale avesse consultato solamente un'amministrazione che ha responsabilità ambientali «o» una che ne ha di territoriali.

Per recepire adeguatamente la direttiva, lo Stato avrebbe dovuto garantire la partecipazione al procedimento di tutte le amministrazioni territoriali (vengono citati gli artt. 7 e seguenti della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998 e ratificata con legge 16 marzo 2001, n. 108, e richiamata nel considerando n. 18 della direttiva 2011/92/UE); le impugnate disposizioni pertanto non avrebbero adeguatamente recepito la direttiva richiamata, prevedendo genericamente la consultazione degli enti territoriali interessati.

17.3.2.- Risulterebbe evidente anche il vizio di eccesso di delega, per violazione degli artt. 1 e 14 della legge n. 114 del 2015, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost., nonché, la lesione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione ex artt. 3 e 97 Cost., atteso che il legislatore statale, invece di «designare» in astratto gli enti da consultare avrebbe lasciato l'amministrazione statale procedente «arbitra dell'intero procedimento» nel coinvolgimento degli enti, determinando un «irragionevole malfunzionamento» del procedimento stesso.

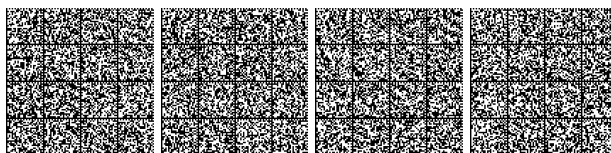
Il vizio di eccesso di delega emergerebbe anche dalla violazione dei principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, sanciti dall'art. 32, comma 1, lettera g), della legge n. 234 del 2012, richiamato dall'art. 1 della citata legge delega n. 114 del 2015, che indicano l'individuazione delle «opportune forme di coordinamento» procedimentale per i casi di coinvolgimento delle competenze di più amministrazioni.

Nella specie il procedimento di VIA determinerebbe una «sovrapposizione di competenze» tra amministrazione statale e regionale; ciononostante, in violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., sarebbe stato negato il necessario coinvolgimento regionale derivante dall'intreccio delle competenze.

Il procedimento di VIA avrebbe ad oggetto la localizzazione, la realizzazione e la successiva gestione di interventi di rilievo per l'ambiente, le comunità locali, il loro sviluppo e la salute pubblica. Si tratterebbe di procedimenti che concernono la gestione tanto dei beni ambientali quanto delle altre risorse socio-economiche di un territorio. In simile contesto, il procedimento inciderebbe su numerose competenze che lo statuto di autonomia e l'art. 117, comma 3, Cost., attribuiscono alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e in particolare: le materie di competenza primaria regionale ex art. 4 dello statuto, quali «industria e commercio»; «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale»; «turismo e industria alberghiera»; «trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale»; «urbanistica»; «acque minerali e termali»; le materie di competenza concorrente ex art. 5 dello statuto «disciplina dei servizi pubblici di interesse regionale ed assunzione di tali servizi»; «miniere, cave e torbiere»; «linee marittime di cabotaggio tra gli scali della Regione»; «utilizzo delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni: opere idrauliche di 4ª e 5ª categoria»; «igiene e sanità»; «servizi antincendi»; «opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali»; le materie di competenza concorrente ex art. 117, comma 3, Cost. (applicabile alle Regioni speciali secondo l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) «tutela e sicurezza del lavoro»; «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi»; «tutela della salute»; «protezione civile»; «porti e aeroporti civili»; «grandi reti di trasporto e di navigazione»; «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»; «valorizzazione dei beni culturali e ambientali».

Emergerebbe la competenza della Regione autonoma, quale ente esponenziale della comunità territoriale (è richiamata la sentenza n. 81 del 2013, oltre alle sentenze n. 303 del 2003, n. 407 e n. 536 del 2002). La ricorrente valorizza anche la giurisprudenza amministrativa che avrebbe sottolineato il «carattere ampiamente discrezionale che connota la valutazione di impatto ambientale» (sentenze del Consiglio di Stato, sezione quinta, 23 marzo 2015, n. 1564; 31 maggio 2012, n. 3254; 22 giugno 2009, n. 4206; sezione quarta, 5 luglio 2010, n. 4246; sezione sesta, 17 maggio 2006, n. 2851).

Conseguentemente, nel disciplinare il procedimento di adozione della VIA statale, il d.lgs. n. 104 del 2017 avrebbe dovuto espressamente prevedere la partecipazione al procedimento della Regione ricorrente per gli interventi che ricadono nel suo territorio, e non genericamente la consultazione delle amministrazioni «potenzialmente interessate», in lesione dei principi e criteri direttivi della legge delega e di conseguenza dell'art. 76 Cost., che determinerebbe un'irragionevole compressione delle competenze della ricorrente, di cui agli artt. 4 e 5 dello statuto speciale e dell'art. 117 Cost.



17.3.3.- Per la ricorrente, inoltre, l'inespressa previsione dell'obbligo di richiedere il parere regionale nel procedimento di VIA statale, per contrasto con l'art. 32, comma 1, lettera g), della legge n. 234 del 2012, determinerebbe anche la violazione del principio di leale collaborazione. Ricorda la ricorrente che la giurisprudenza costituzionale imporrebbe l'adozione di meccanismi di partecipazione procedimentale delle Regioni, sia quando la funzione pubblica regolata si pone all'incrocio di varie materie regionali e statali, legate «in un nodo inestricabile» (è richiamata la sentenza n. 21 del 2016), sia quando un giudizio di prevalenza è possibile (sentenza n. 230 del 2013). Ancorché la disciplina della VIA sarebbe riconducibile alla materia della «tutela dell'ambiente», l'incidenza sugli ambiti competenziali regionali imporrebbe «una reale e significativa partecipazione della Regione» al procedimento, assicurata solo attraverso la garanzia della consultazione regionale. Anche per questo profilo la violazione del principio di leale collaborazione determinerebbe un'irragionevole e illegittima compressione dell'autonomia della ricorrente negli ambiti materiali sopra elencati, ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto e dell'art. 117, terzo comma, Cost.

17.3.4.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ritiene altresì illegittimo l'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui sostituisce l'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006. La disposizione sarebbe illegittima nella parte in cui, in caso di VIA statale, rimetterebbe alla discrezionalità dello Stato la richiesta di un supplemento di parere da parte delle altre amministrazioni consultate, in caso di modifiche o integrazioni agli elaborati progettuali, anziché prevedere che ad esse sia sempre consentito di formulare ulteriori osservazioni e pareri.

Il mancato riconoscimento di tale garanzia procedimentale determinerebbe la violazione dell'art. 76 Cost., per violazione dei principi direttivi espressi dall'art. 1, paragrafo 6, della direttiva 2014/52/UE, nonché dall'art. 32, comma 1, lettera g), della legge n. 234 del 2012, richiamato dall'art. 1 della legge n. 114 del 2015; l'illegittimo esercizio della competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente», ex art. 117, comma 2, lettera s), Cost.; la violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento della pubblica amministrazione e leale collaborazione, ex artt. 3, 5, 97, 117 e 118, Cost. Tali vizi determinerebbero un'irragionevole compressione dell'autonomia regionale, negli ambiti di competenza legislativa, ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale e dell'art. 117, comma terzo, Cost.

17.3.5.- La ricorrente censura altresì gli artt. 5, 12, 13, 14, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 117 e 118 Cost. (per un ulteriore profilo), oltre che per violazione degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale e dell'art. 117 Cost.

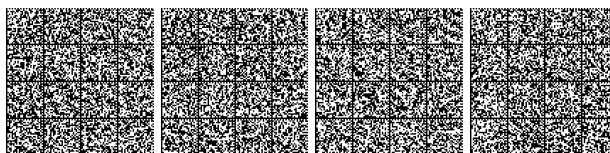
Ribadisce la Regione autonoma di non contestare la competenza statale nel regolare il procedimento di VIA; lamenta però la violazione del principio di leale collaborazione per il profilo relativo al procedimento di adozione del decreto delegato n. 104, in conformità ai dettami della sentenza n. 251 del 2016 (è richiamata anche la sentenza n. 81 del 2013).

Anche ove si configurasse la «prevalenza» della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente», sarebbe comunque necessario il ricorso all'intesa con la ricorrente per l'adozione del decreto delegato qui impugnato (si richiama la sentenza n. 230 del 2013); anche in questo caso la partecipazione regionale non sarebbe garantita dalla formula «sentite le regioni interessate».

Nella definizione del decreto delegato, lo Stato, dopo aver acquisito il «parere favorevole condizionato» della Conferenza Stato-Regioni (richiamato l'atto rep. n. 61/ESR del 4 maggio 2017), non avrebbe ritenuto di attivare le ulteriori «procedure di consultazione» tese al «superamento delle divergenze, basate sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione» (sono richiamate le sentenze n. 1 e n. 251 del 2016; n. 121 del 2010) e avrebbe confermato il testo dello schema di decreto sottoposto all'esame della Conferenza, senza recepire alcuna indicazione formulata nel parere.

Non sarebbero state recepite le proposte emendative relative al ruolo delle Regioni nel procedimento di VIA in sede statale (artt. 12, 13 e 14 del d. lgs. n. 104 del 2017; sono richiamate le pagine «5, 12, 17 del parere della Conferenza Stato-Regioni»); alla riduzione delle competenze regionali sugli interventi sottoposti alla valutazione d'impatto ambientale e alla verifica di assoggettabilità alla VIA (artt. 5 e 22 del d.lgs. n. 104 del 2017; «*cf.*» p. 5, 6, 7, 12, 22 e 27 del parere della Conferenza Stato-Regioni»); alla deroga per i progetti concernenti interventi di protezione civile (art. 3 del d.lgs. n. 104 del 2017; «*cf.*» p. 15 del parere della Conferenza Stato-Regioni»), determinando così una condotta «di blocco», estranea al principio di leale collaborazione.

17.3.6.- Premessi tali rilievi, la ricorrente deduce la insussistenza, nella legge di delega, di principi e criteri direttivi che legittimassero una simile operazione di riparto di competenze. D'altra parte, la Corte di giustizia dell'Unione europea avrebbe rimesso agli Stati la libertà di regolare le competenze normative sul piano interno. Nel caso di specie dovrebbe applicarsi la giurisprudenza costituzionale che, in tema di delega per il riassetto di complessi normativi, permette di modificare il riparto delle competenze tra Stato e Regioni solo nel caso in cui la legge di delega lo abbia espressamente consentito. Non ricorrendo tale ultima condizione, risulterebbe violato l'art. 76 Cost. ed illegittimamente esercitata la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), con cor-



relativa illegittima compressione della competenza della ricorrente, garantita dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale e dall'art. 117, terzo comma, Cost.

18.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha depositato il 13 ottobre 2017, memoria di costituzione, chiedendo il rigetto del ricorso.

18.1.- A proposito della dedotta violazione delle norme statutarie, congiuntamente a quella dell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., il relativo motivo di ricorso sarebbe inammissibile per genericità e carenza di motivazione.

La ricorrente avrebbe infatti lamentato la violazione degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, senza indicare le ragioni per le quali la disciplina statale sulla VIA inciderebbe sulle materie previste dalle indicate disposizioni statutarie, né quali progetti attribuiti alla competenza statale ricadrebbero fra quelle materie. Sarebbero state poi cumulativamente evocate le disposizioni statutarie e quelle costituzionali senza operare differenziazioni fra le stesse, tenuto conto della clausola di adeguamento automatico prevista dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

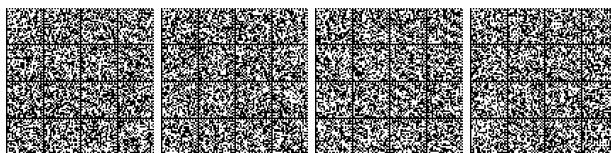
18.2.- La censura sarebbe comunque infondata, in quanto la nuova allocazione di funzioni si inquadrirebbe nei criteri di semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure e di rafforzamento delle procedure di valutazione di impatto ambientale e di rafforzamento della qualità delle stesse, enunciati nell'art. 14, comma 1, della legge delega n. 114 del 2015. Infatti, sottolinea l'Avvocatura, armonizzare, razionalizzare e rafforzare le procedure comporta anche la possibilità di modificare il quadro allocativo delle competenze, non senza sottolineare come tale nuova ripartizione risulti rispondente al generale criterio di delega contenuto nell'art. 32, comma 1, lettera g), della legge n. 234 del 2012, in tema di ripartizione delle funzioni fra enti in caso di sovrapposizioni di competenze o coinvolgimento di competenze fra più amministrazioni, in vista della unitarietà dei processi decisionali e della ottimizzazione dell'azione amministrativa. Dunque, il legislatore delegato era chiamato a verificare il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione, anche alla luce dell'esperienza maturata nel tempo, e ad adeguare tale assetto al quadro delle competenze che la Costituzione «riconosce e garantisce alle Regioni tanto sul piano della potestà normativa quanto sul piano della potestà amministrativa, ove il primo non fosse conforme al secondo».

Il che sarebbe puntualmente avvenuto nel caso di specie. Attraverso le modifiche apportate con le norme impugnate, il legislatore delegato avrebbe infatti conseguito l'obiettivo strategico - sottolinea l'Avvocatura - di razionalizzare il riparto di competenze amministrative tra Stato e regioni, attraendo a livello statale le procedure per i progetti relativi alle infrastrutture ed agli impianti energetici sulla base della dimensione sovra-regionale degli impatti da valutare, fatte salve le valutazioni di progetti ad impatto endo-regionale. Valutazioni che, agli effetti dello scrutinio di adeguatezza o inadeguatezza del livello regionale, devono essere effettuate ex ante e per classi di casi, presentandosi il criterio "dimensionale" degli impianti come espressivo del principio sancito dall'art. 118, primo comma, Cost., per la corretta allocazione delle funzioni amministrative ai diversi livelli territoriali di governo.

18.3.- A proposito del motivo di ricorso nel quale si lamenta la violazione del principio di leale collaborazione ex artt. 5, 117 e 118 Cost., per mancata richiesta della intesa nell'esercizio della delega legislativa, nonché la violazione degli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia, si osserva che, versandosi in materia «trasversale» e «prevalente», la normativa statale in tema di tutela dell'ambiente si imporrebbe integralmente nei confronti delle Regioni che non possono contraddirla. Il che vale anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale. La giurisprudenza costituzionale, d'altra parte, ha in varie occasioni puntualizzato come la tematica della VIA debba ascrivarsi esclusivamente alla competenza statale in materia ambientale, malgrado la possibile incidenza rispetto all'esercizio delle funzioni regionali. Il che assevera la legittimità delle disposizioni censurate, non trascurando il fatto che, nel novellare l'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006, il decreto impugnato ha previsto il necessario coinvolgimento non soltanto della Regione, ma di tutte le amministrazioni potenzialmente interessate. La difesa regionale, dunque, avrebbe confuso fra loro i piani dell'«intreccio inestricabile» tra materie, che avrebbe comportato l'intesa, rispetto alla semplice «incidenza» rispetto a funzioni regionali, che è quanto normalmente accade per materie trasversali, come la tutela dell'ambiente o la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

In merito, poi, alle doglianze relative al mancato recepimento delle proposte emendative avanzate in sede di Conferenza Stato-Regioni, si segnala come nella relazione illustrativa che ha accompagnato lo schema di decreto, siano state «dettagliatamente analizzate tutte le condizioni e proposte emendative formulate dalle Regioni, fornendo per tutte quelle non accolte una puntuale descrizione delle motivazioni alla base del mancato accoglimento».

18.4.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce anche l'infondatezza delle censure di cui agli artt. 12, 13 e 14, in quanto secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, nella procedura di VIA ascrivibile alla competenza statale, come disciplinata dal novellato art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006, dette disposizioni assicurerebbero la piena e completa attuazione della normativa europea e la partecipazione «e la tempestiva informazione di tutte le Amministrazioni e di tutti gli enti territoriali che siano interessati» e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione del progetto.



18.5.- Infondata sarebbe la censura, sempre riferibile agli impugnati artt. 12, 13 e 14, con riferimento alla violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento, in quanto non esisterebbe alcuna discrezionalità in capo allo Stato quanto al coinvolgimento degli enti territoriali interessati.

18.6.- L'Avvocatura dello Stato eccepisce, infine, l'inammissibilità della censura riferita all'eccesso di delega, in violazione dell'art. 76 Cost., perché non sarebbe mai stata sollevata la questione di costituzionalità della legge delega.

18.6.1.- La censura sarebbe comunque infondata per le motivazioni già illustrate, riferite all'ampia partecipazione delle amministrazioni interessate alla realizzazione del progetto su cui interviene la VIA. Ritiene erronea la ricostruzione dell'assetto competenziale in materia di VIA, con particolare riguardo alla sussistenza di un «intreccio di competenze», ribadendo che l'istituto della VIA ricadrebbe nell'ambito materiale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., da cui si ricaverebbe l'inesistenza di alcuna violazione del principio di leale collaborazione.

19.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato, il 29 maggio 2018, memoria con la quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate.

19.1.- A proposito della eccezione di inammissibilità, per genericità e difetto di motivazione, delle censure rivolte agli artt. 5, 22 e 26 del decreto impugnato, si osserva che nel ricorso sono stati analiticamente indicati i progetti già attribuiti alla competenza regionale trasferiti a quella statale.

In merito, poi, all'eccezione di inammissibilità perché la ricorrente avrebbe cumulativamente dedotto la violazione dei parametri statutari e di quelli costituzionali, dal momento che solo uno tra i due è destinato ad applicarsi, alla stregua della clausola di adeguamento automatico di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, si osserva che - a differenza di quanto accade nel caso di ricorso dello Stato contro una legge di una Regione ad autonomia speciale - la Regione ad autonomia speciale può evocare congiuntamente il parametro statutario e quello costituzionale, dal momento che le garanzie costituzionali si aggiungono a quelle statutarie.

Nel merito, le deduzioni svolte dall'Avvocatura per contestare la fondatezza della questione relativa all'eccesso di delega, sarebbero non fondate. Si osserva, infatti, che tanto per i profili di «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure», che per quelli di «rafforzamento della qualità della procedura» e di «smart regulation», l'identificazione dell'autorità procedente sarebbe del tutto irrilevante.

20.- Con ricorso notificato il 1°-6 settembre 2017 e depositato il 13 settembre 2017 (reg. ric. n. 70 del 2017), la Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, 12, 13 e 14, 22, commi da 1 a 4, e 26, identiche a quelle sollevate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 69 del 2017), salvo il riferimento - quanto ai parametri statutari che si assumono violati - agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

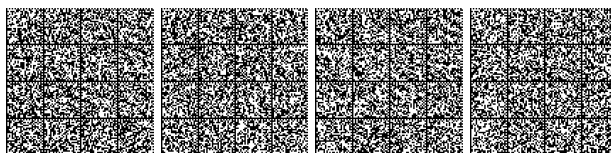
20.1.- Le restanti censure di cui agli artt. 3, comma 1, lettere g) e h), 8, 16 e 17, riguardano la partecipazione al procedimento di VIA (e/o ai procedimenti connessi) da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT), come amministrazione incaricata della protezione del paesaggio.

20.1.1.- L'art. 3, comma 1, lettera g), viene censurato nella parte in cui rimette al Ministro dell'ambiente, dopo una valutazione caso per caso, l'esclusione di progetti aventi come obiettivo la difesa nazionale e la protezione civile dal campo di applicazione delle norme di cui al Titolo III della Parte II dello stesso d.lgs. n. 104 del 2017, qualora ritenga che tale applicazione possa pregiudicare i suddetti obiettivi.

20.1.1.1.- Per la ricorrente, la «protezione civile» rientrerebbe tra le materie di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (ad essa applicabile, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001). Ne conseguirebbe l'illegittimità della disposizione, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e dei parametri già richiamati, nella parte in cui non prevede che la decisione di deroga sia assunta anche d'intesa con la Regione autonoma, in virtù della sua specifica competenza in materia. La Regione autonoma Sardegna reitera le proprie argomentazioni per dimostrare che le disposizioni impugnate sono illegittime nella parte in cui non prevedono un coinvolgimento delle Regioni al medesimo livello di intensità e di efficacia giuridica assicurato al MIBACT.

Ove questa Corte non dovesse ritenere di dover sancire il parallelismo tra le attribuzioni del MIBACT e quelle della ricorrente nei procedimenti indicati, la ricorrente chiede che sia garantita la partecipazione procedimentale almeno nella forma del parere obbligatorio.

20.1.2.- L'art. 3, comma 1, lettera h), prevede che: «Fatto salvo quanto previsto dall'art. 32 [ovverosia i casi di consultazione transfrontaliera], 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».



20.1.3.- L'art. 8, nella parte in cui modifica l'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, stabilisce: «qualora l'autorità competente stabilisca di non assoggettare il progetto al procedimento di VIA, specifica i motivi principali alla base della mancata richiesta di tale valutazione in relazione ai criteri pertinenti elencati nell'allegato V, e, ove richiesto dal proponente, tenendo conto delle eventuali osservazioni del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per i profili di competenza, specifica le condizioni ambientali necessarie per evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare impatti ambientali significativi e negativi».

20.1.4.- L'art. 16, nella parte in cui modifica l'art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, prescrive che: «fatto salvo il rispetto dei termini previsti dall'art. 32, comma 2, 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 al rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi in materia ambientale richiesti dal proponente. La conferenza di servizi si svolge secondo le modalità di cui all'articolo 14-ter, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di conclusione dei lavori della conferenza di servizi è di duecentodieci giorni. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, che costituisce il provvedimento unico in materia ambientale, reca l'indicazione espressa del provvedimento di VIA ed elenca, altresì, i titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico. La decisione di rilasciare i titoli di cui al comma 2 è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato dal 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, ai sensi dell'art. 25».

20.1.5.- L'art. 17 modifica l'art. 28, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, statuendo che l'autorità competente, in collaborazione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per i profili di competenza, «verifica l'ottemperanza delle condizioni ambientali di cui al comma 1 al fine di identificare tempestivamente gli impatti ambientali significativi e negativi imprevisti e di adottare le opportune misure correttive».

20.1.6.- Le disposizioni richiamate sarebbero illegittime nella parte in cui, per i procedimenti concernenti interventi da realizzare nel territorio sardo, o che su di esso possono produrre impatti ambientali, non prevedono la partecipazione procedimentale della Regione autonoma Sardegna.

La ricorrente rammenta di essere titolare di una competenza in materia di tutela del paesaggio, ai sensi degli artt. 3 dello statuto e 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna). Tale ultima disposizione darebbe attuazione allo statuto d'autonomia e avrebbe trasferito all'amministrazione regionale le attribuzioni del Ministero per i beni e le attività culturali in materia di «redazione» e «approvazione dei piani territoriali paesistici».

In virtù di tale competenza, la ricorrente, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, potrebbe intervenire sulla regolamentazione dei beni di pregio paesaggistico, ancorché nel rispetto delle disposizioni di tutela fissate dal legislatore statale (è citata la sentenza n. 308 del 2013). Tale competenza sarebbe rilevante nel procedimento di VIA, atteso che uno dei suoi elementi fondamentali sarebbe la localizzazione dell'intervento che inciderebbe nell'esercizio della competenza legislativa in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, comma 1, lettera f, dello statuto speciale), la quale si estenderebbe alla tutela paesaggistica.

Per i procedimenti concernenti gli interventi che ricadono nel territorio sardo, il legislatore statale dovrebbe garantire alla ricorrente una partecipazione avente la medesima efficacia giuridica assicurata al MIBACT; tale partecipazione procedimentale si imporrebbe in ossequio al principio di leale collaborazione, anche nel caso di «prevalenza» della materia di competenza esclusiva statale, anche sulla base di quanto indicato dall'art. 32, comma 1, lettera g), della legge n. 234 del 2012, richiamato dall'art. 1 della legge delega n. 114 del 2015.

21.- Costituitosi in giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato l'11 ottobre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto il rigetto del ricorso, svolgendo difese del tutto analoghe a quelle prospettate in rapporto al ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per quanto attiene alle censure coincidenti con detto ricorso.

21.1.- Ad avviso dell'Avvocatura, risulterebbero infondate anche le censure degli artt. 3, 8, 14, 16 e 17, in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale, all'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, al principio di leale collaborazione e all'art. 76 Cost., in relazione all'art. 1 della legge delega n. 114 del 2015, e in relazione all'art. 32 della legge n. 234 del 2012, nonché in violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione.

L'art. 3 dello statuto speciale, infatti, tra le materie di competenza legislativa esclusiva della Regione autonoma Sardegna non contemplerebbe né la tutela del paesaggio, né quella dell'ambiente.

Pur riconoscendo la titolarità regionale della potestà legislativa primaria in materia di «edilizia ed urbanistica» ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera f), dello statuto speciale e la competenza esclusiva in materia di «piani territoriali paesistici», ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 480 del 1975, per l'Avvocatura esse devono essere esercitate in



armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico, rispettando gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali, nonché le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, quali sarebbero quelle in tema di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», adottate dallo Stato in base alla competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (sono richiamate le sentenze n. 51 del 2006 e n. 536 del 2002).

21.2.- Priva di fondamento sarebbe anche la censura dell'impugnato art. 3, comma 1, lettera *g*), sulla possibilità di sottrarre alla VIA gli interventi aventi quale unico obiettivo la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile.

I commi 10 e 11 del nuovo art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotti dall'art. 3 del d.lgs. n. 104 del 2017, avrebbero lo scopo di allineare la disciplina nazionale alla richiamata direttiva, distinguendo, da un lato, i progetti aventi quale unico obiettivo la difesa e la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile (comma 10); dall'altro, le più stringenti condizioni di esenzione nei casi eccezionali (comma 11). La disciplina introdotta si rivelerebbe garantista con riferimento alla potenziale esclusione dei progetti dalla disciplina recata dal Titolo III della Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, grazie alla riserva del potere di esenzione dalla VIA in capo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che ne assume la responsabilità politicoamministrativa sul territorio nazionale e nei confronti dell'Unione europea. Non si ravviserebbero ragioni per ridurre lo standard di tutela ambientale, consentendo che le esclusioni citate possano essere disposte dalla singola Regione.

Sulla violazione del riparto costituzionale delle competenze, ricorda l'Avvocatura come questa Corte comprenda la disciplina della VIA nella competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.» (sono richiamate le sentenze n. 186 del 2010, n. 225 del 2009 e n. 117 del 2015); l'esclusività della competenza statale in materia, pur incidendo sull'esercizio di competenze regionali, determinerebbe la «prevalenza» della normativa statale (è richiamata la sentenza n. 234 del 2009).

21.3.- Infondata sarebbe anche la censura del richiamato art. 3, comma 1, lettera *g*), per violazione del principio di leale collaborazione.

La disposizione sarebbe riconducibile alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), che, all'art. 5, contiene la disciplina degli interventi da operarsi durante la «dichiarazione dello stato di emergenza». In tale contesto, il decreto del Ministro dell'ambiente, per disporre l'esclusione di taluni progetti dal campo di applicazione delle norme in materia di VIA, sarebbe consequenziale rispetto alla previa valutazione - effettuata in via esclusiva dal Dipartimento della protezione civile d'intesa con la Regione interessata - degli interventi aventi quale obiettivo la risposta alle emergenze di protezione civile. L'art. 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992, stabilirebbe che per l'attuazione degli interventi di protezione civile da effettuarsi durante lo stato di emergenza si provvede con apposita ordinanza da emanarsi «acquisita l'intesa delle regioni territorialmente interessate».

22.- Alle difese statali ha replicato la ricorrente con memoria illustrativa, anche in questo caso di contenuto pienamente corrispondente a quello della memoria della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per quanto riguarda le censure coincidenti in essa contenute.

23.- Con ricorso notificato il 4-7 settembre 2017 e depositato il 13 settembre 2017 (reg. ric. n. 71 del 2017), la Regione Calabria ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *g*), 5, 16, commi 1 e 2, 21, 22, commi da 1 a 4, 26, comma 1, lettera *a*), e 27 del d.lgs. n. 104 del 2017, deducendo la violazione degli artt. 3, 5, 32, 76, 81, 117, 118 e 120 Cost.

23.1.- La ricorrente, dopo aver rievocato l'articolato procedimento di approvazione del decreto impugnato, sottolineando come le Regioni e le Province autonome avessero espresso in sede di Conferenza Stato-Regioni una posizione nettamente divergente rispetto al contenuto dello schema di decreto, considerato che l'ambito materiale attinto dal provvedimento, che sottraeva numerose competenze alle Regioni, si inseriva nell'ambito di materie oggetto di potestà legislativa concorrente. Poiché tali divergenze non sarebbero state prese in adeguata considerazione, e poiché non sarebbe stato nella specie assicurato un adeguato coinvolgimento dei vari livelli di governo coinvolti, si sarebbe di conseguenza determinata una lesione del principio di leale collaborazione.

23.2.- L'art. 3, comma 1, lettera *g*), viene censurato con argomentazioni coincidenti con quelle dei ricorsi delle Regioni Lombardia, Abruzzo, Puglia e Veneto: la disposizione avrebbe introdotto la possibilità di attribuire alla «autorità competente in sede statale» la valutazione caso per caso dell'esclusione della VIA per i «progetti relativi ad opere ed interventi destinati esclusivamente a scopo di difesa nazionale» e avrebbe inserito tra i progetti che possono essere esclusi anche quelli che riguardano le «emergenze di protezione civile». Si prevedrebbe, così, un procedimento identico per progetti che riguardano due materie diverse.

Lo Stato avrebbe avocato a sé la possibilità di valutare caso per caso i progetti per far fronte ad emergenze di protezione civile, incidendo su materie di competenza concorrente, senza prevedere un coinvolgimento regionale, in lesione del principio di leale collaborazione, comprimendo le prerogative regionali anche in materia di tutela della



salute delle persone e dell'ambiente, in violazione degli artt. 32 e 3 Cost. In particolare, la tutela del diritto alla salute, di cui all'art. 32 Cost., nella sua dimensione sociale esprimerebbe un diritto alla salubrità dell'ambiente, nel rispetto del principio della libertà di iniziativa economica privata, che non può svolgersi in modo dannoso per la sicurezza delle persone. Il contenuto di tale diritto si tradurrebbe anche «nella tutela costituzionale dell'integrità psico-fisica, del diritto ad un ambiente salubre» e sarebbe connesso al valore della dignità umana, di cui all'art. 3 Cost.

23.3.- L'impugnato art. 5 ha introdotto l'art. 7-bis nel d.lgs. n. 152 del 2006, ove vengono definite, con un sensibile ridimensionamento di quelle regionali, le competenze in materia di VIA e di assoggettabilità a VIA, con correlativa violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto sarebbe stato compromesso l'esercizio della potestà legislativa regionale in materie concorrenti, (tra le altre, porti e aeroporti civili, produzione, governo del territorio, trasporto e distribuzione dell'energia), e, in particolare, in tema di tutela della salute, attese le finalità della valutazione di impatto ambientale, come emergerebbe dal punto 41 delle premesse della direttiva da attuare, nonché dall'art. 4 del d.lgs. n. 152 del 2006.

La necessità di scomporre tra i vari ambiti di competenza le diverse funzioni che la direttiva comunitaria coinvolge in modo unitario, comporta che le diverse materie concorrono fra loro senza alcun rapporto di prevalenza; cosicché - osserva la ricorrente - la complessità del settore oggetto di recepimento evocava la necessità di un coinvolgimento più intenso dei vari livelli di governo e, dunque, il ricorso allo strumento della intesa, in seno alla Conferenza Stato-Regioni.

Si rileva, poi, con riferimento all'art. 76 Cost., che nella specie la legge delega non avrebbe previsto una compressione della potestà normativa regionale nella materia, sicché, non essendovi proporzionalità né rispondenza logica di tale compressione rispetto alle finalità perseguite, sussisterebbe un eccesso di delega in relazione ai principi e criteri direttivi posti dagli artt. 1 e 14 della legge delega n. 114 del 2015.

23.4.- È impugnato altresì l'art. 16, commi 1 e 2, per violazione degli artt. 5, 76, 117, 118 e 120 Cost.

La disposizione introduce il cosiddetto provvedimento autorizzatorio unico regionale. Fa presente la ricorrente che la disposizione non era prevista nella bozza di schema di decreto inviato dal Governo alla Conferenza permanente; la disposizione sarebbe stata introdotta «senza che fosse concessa la possibilità alle regioni e alle province autonome di esaminare il testo della disposizione e presentare le proprie osservazioni», in lesione del principio di leale collaborazione.

Sotto altro profilo, la ricorrente sottolinea l'eccessivo dettaglio delle disposizioni che introducono il provvedimento autorizzatorio unico regionale. Esso comprenderebbe non solo la VIA, ma anche i titoli abilitativi necessari per la realizzazione dei relativi progetti e per l'esercizio delle attività da essi derivanti. Viene richiamata la giurisprudenza costituzionale contraria a «normative eccessivamente puntuali» (sentenze n. 189 del 2015, n. 278 del 2010).

23.5.- Si impugna, poi, l'art. 21, nel quale sono dettate norme in tema di tariffe da applicare ai proponenti, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nella fase di approvazione del decreto ministeriale, con il quale si dispongono le modalità di determinazione delle tariffe per la copertura dei costi istruttori, con correlativa lesione delle potestà organizzative delle Regioni e in violazione degli artt. 5, 117 e 120 Cost.

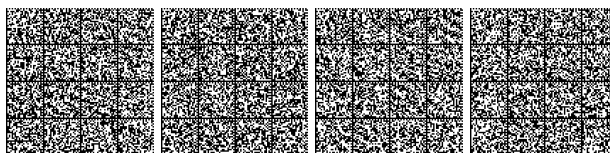
23.6.- Gli artt. 22, commi da 1 a 4, e 26, comma 1, lettera a), vengono censurati nella parte in cui, modificando gli Allegati alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, determinano una sottrazione alle Regioni di un considerevole numero di tipologie progettuali (riguardanti materie di competenza legislativa anche regionale), che vengono attribuite alla competenza statale. Il tutto, si osserva, in controtendenza rispetto ai precedenti interventi sul codice dell'ambiente, ove era stato invece incrementato l'ambito applicativo della VIA regionale, e neppure in linea con i criteri stabiliti dall'art. 31, comma 1, lettera g), della legge n. 234 del 2012.

Deriverebbe da ciò la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto viene compromessa la potestà legislativa regionale in collegate materie a legislazione concorrente; la violazione dell'art. 118 Cost., in quanto vengono ridimensionate le competenze amministrative regionali e quelle conferite dalla stessa Regione agli enti locali, prescindendo da valutazioni sulla adeguatezza del livello istituzionale coinvolto, con correlativa violazione del principio di leale collaborazione e, dunque, degli artt. 5 e 120 Cost., anche perché la compressione del potere legislativo regionale si sarebbe realizzato senza lo strumento della intesa.

Violato sarebbe infine anche l'art. 76 Cost., in quanto la legge delega non contempla espressamente la revisione del riparto delle potestà legislative ed amministrative tra Stato e Regioni.

24.- Si impugna infine l'art. 27 del d.lgs. n. 104 del 2017, il quale introduce una clausola di invarianza finanziaria, per violazione degli artt. 76 e 81 Cost.

Si osserva che tale clausola sarebbe del tutto aleatoria, in quanto le procedure VIA implicano nuovi oneri per le autorità competenti in ragione dei nuovi adempimenti procedurali, e in contrasto con quanto previsto in tema di spese per l'attuazione delle direttive da parte dell'art. 1, comma 4, della legge delega.





25.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha depositato il 13 ottobre 2017 memoria di costituzione chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato.

25.1.- Vengono utilizzate le medesime argomentazioni per confutare la censura dell'impugnato art. 3, comma 1, lettera g), da parte delle Regioni Abruzzo, Lombardia e Veneto.

25.2.- A proposito delle doglianze relative all'art. 5 del decreto impugnato, l'Avvocatura osserva che la disciplina contestata ha inteso rendere omogenea per tutto il territorio nazionale la disciplina in materia di VIA, al fine di recepire fedelmente la direttiva comunitaria, che ha previsto al riguardo regole dettagliate sul procedimento, non trascurando peraltro lo spazio che è stato mantenuto in capo agli enti locali. Dalla analisi delle variazioni intervenute in materia risulterebbe evidente che il legislatore avrebbe correttamente ritenuto la materia della valutazione di impatto ambientale come afferente alla tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, pur se con incidenza su ambiti materiali di competenza regionale.

25.3.- Viene eccepita altresì l'infondatezza delle censure di cui all'art. 16 commi 1 e 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, sul provvedimento autorizzatorio unico regionale, con argomenti spesi nelle altre memorie difensive.

25.4.- Non fondate sarebbero anche le censure rivolte all'art. 21 del decreto impugnato, con le quali la Regione Calabria lamenta, nella sostanza, il mancato coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale per definire le risorse destinate a coprire i costi istruttori dei procedimenti VIA, nonché la lesione dei poteri organizzativi in violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché leale collaborazione. Si osserva, al riguardo, che la norma censurata si limita a sostituire il comma 1 dell'art. 33 del d.lgs. n. 152 del 2006, mentre lascia inalterato il comma 2 dello stesso articolo ove sono stabilite le competenze regionali in tema di tariffe da stabilire a carico dei proponenti. Dunque, la norma impugnata contiene un principio generale per determinare le tariffe da applicare tanto per la VIA statale che per quella regionale. Nella parte in cui la norma impugnata rimette ad un decreto del ministro dell'ambiente la determinazione in concreto delle tariffe, essa si riferisce esclusivamente alla VIA statale; pertanto, le Regioni sono dunque «protagoniste» del procedimento di determinazione delle tariffe per le procedure di propria competenza, dovendo solo rispettare la norma di principio circa i criteri di commisurazione.

Va poi rammentato, aggiunge l'Avvocatura, che le modalità di svolgimento del procedimento VIA vanno ricondotte alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. inerente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in quanto la individuazione delle norme generali inerenti la determinazione delle tariffe da applicare su tutto il territorio nazionale deve ritenersi aspetto centrale del livello essenziale della prestazione amministrativa fissata in materia dal legislatore.

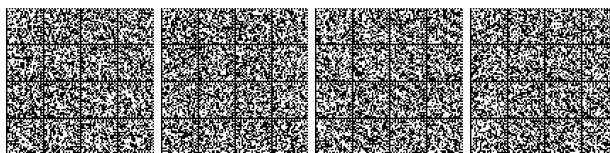
25.5.- In merito, poi, alle censure relative agli artt. 22, commi da 1 a 4, e 26 del decreto impugnato, l'Avvocatura eccepisce la inammissibilità del ricorso, in quanto non sarebbe stata sollevata mai questione di legittimità costituzionale della legge di delega.

La censura sarebbe inammissibile anche perché generica e immotivata, in quanto non sono individuati progetti la cui sottrazione alla competenza regionale comporterebbe la lesione dell'art. 118 Cost. e non viene svolto alcun argomento per sostenere l'adeguatezza del livello regionale a svolgere la relativa funzione amministrativa.

La censura sarebbe comunque infondata in quanto la revisione dell'assetto delle competenze si inquadrebbe nei principi e criteri direttivi tracciati dall'art. 14, comma 1, della legge delega n. 114 del 2015, tanto sul versante della armonizzazione e razionalizzazione delle procedure che su quello del rafforzamento della qualità delle procedure, in vista delle sinergie con le politiche europee e nazionali, specie in tema di politiche energetiche e infrastrutturali. Non sarebbe neppure pertinente il richiamo al criterio di cui all'art. 32, comma 1, lettera g), della legge n. 234 del 2012 per le ipotesi di sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse, in quanto tale criterio direttivo si limita a sancire il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione in ordine alle competenze regionali sul piano normativo e amministrativo. Ed è quanto il legislatore avrebbe fatto, sul presupposto della dimensione "sovra-regionale" delle procedure VIA in tema di infrastrutture e impianti energetici attratti nella competenza statale, in linea con quanto previsto dall'art. 118, primo comma, Cost. per la corretta allocazione delle funzioni amministrative ai vari livelli territoriali di governo.

25.6.- A proposito, infine, della clausola di invarianza finanziaria di cui all'impugnato art. 27, l'Avvocatura deduce l'inammissibilità del motivo di ricorso perché del tutto generica e immotivata, e comunque infondata in quanto nessun nuovo onere procedimentale sarebbe stato posto a carico delle Regioni. La pretesa violazione dell'art. 1, comma 4, della legge delega sarebbe, poi, oltre che non perspicua, comunque infondata, in quanto residua in capo agli enti territoriali la possibilità di definire, con proprie modalità di quantificazione, gli oneri da porre a carico dei proponenti a copertura dei costi sopportati dalla autorità competente.

26.- La Regione Calabria ha depositato il 29 maggio 2018 memoria con la quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate.



A proposito del motivo di ricorso riguardante l'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017, si ribadisce che, in mancanza di specifiche direttive della legge di delega, non poteva ritenersi consentito al legislatore delegato operare una così profonda revisione della ripartizione delle competenze in materia di VIA, ribadendosi che, nella specie, il Governo avrebbe disatteso anche le previsioni dettate dall'art. 32, comma 1, lettera *g*), della legge n. 234 del 2012.

In merito, poi, alle doglianze formulate in ordine agli artt. 22, commi da 1 a 4, e 26, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 104 del 2017, si osserva che, analizzando i progetti per i quali la competenza è passata dalle Regioni allo Stato, la materia dell'ambiente si incrocia con diversi ambiti materiali di competenza concorrente, e si attrae nella competenza statale anche la valutazione su modifiche o estensioni di progetti anche se oggetto di autorizzazioni regionali già intervenute.

Si insiste, ugualmente, sull'accoglimento anche degli altri motivi di ricorso.

27.- Con ricorso notificato il 4-11 settembre 2017 e depositato il 14 settembre 2017 (reg. ric. n. 73 del 2017), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, «se ed in quanto riferito alle Province autonome» - nella parte in cui introduce l'art. 7-*bis*, commi 2, 3, 7, 8 e 9, nel d.lgs. n. 152 del 2006 - dell'art. 8, «se ed in quanto riferito alle Province autonome»; dell'art. 16, commi 1, «in quanto non prevede un coinvolgimento delle Province autonome», e 2 «se ed in quanto riferito alle Province autonome»; dell'art. 22, commi 1, 2, 3 e 4, «se riferito alle Province autonome», e dell'art. 23, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017.

27.1.- In via preliminare, la Provincia ricorrente passa in rassegna i contenuti delle norme censurate, rilevando come i commi 2 e 3 dell'art. 7-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, aggiunto dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, individuino nel dettaglio i progetti sottoposti a VIA o a verifica di assoggettabilità a VIA in sede statale (allegati II e II-*bis* alla Parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006) e quelli sottoposti alle predette procedure in sede regionale (Allegati III e IV).

In forza del comma 8 del medesimo art. 7-*bis*, le Province autonome, al pari delle Regioni, nell'esercizio delle proprie potestà legislative debbono conformarsi alla legislazione europea e a quanto previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006, fatto salvo il potere di stabilire ulteriori regole per la semplificazione dei procedimenti, per la consultazione del pubblico e degli altri soggetti pubblici interessati, per il coordinamento dei procedimenti di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative alle finalità indicate dallo stesso d.lgs. n. 152 del 2006, ferma restando l'inderogabilità dei termini procedurali massimi.

Alla stregua di quanto previsto dall'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, le potestà normative delle Province autonome (così come delle Regioni) si limitano, in pratica, al semplice adeguamento dei rispettivi ordinamenti entro il termine perentorio di centoventi giorni dall'entrata in vigore dello stesso decreto, con la previsione che, decorso inutilmente detto termine, in assenza di disposizioni regionali o provinciali vigenti idonee allo scopo, si applicano i poteri sostitutivi di cui all'art. 117, quinto comma, Cost., secondo quanto previsto dagli artt. 41 e 43 della legge n. 234 del 2012.

Il decreto delegato interviene in modo egualmente puntuale sulle funzioni amministrative delle Province autonome (così come delle Regioni), imponendo loro, tra l'altro, di assicurare che le procedure di VIA e verifica di assoggettabilità a VIA di competenza regionale siano svolte in conformità agli artt. da 19 a 26 e da 27-*bis* a 29 del d.lgs. n. 152 del 2006 (comma 7 dell'art. 7-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006), nonché di informare il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a partire dal 31 dicembre 2017 e con cadenza biennale, circa i provvedimenti adottati e i procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA, fornendo una serie di atti (comma 9 dell'art. 7-*bis*).

Con il decreto legislativo in questione viene, altresì, sensibilmente modificato il riparto delle competenze amministrative, attribuendo alla competenza dello Stato un rilevante numero di progetti e interventi che nel regime previgente erano invece attribuiti alla competenza delle Regioni (art. 22 del d.lgs. n. 104 del 2017 e correlative abrogazioni disposte dall'art. 26). A questo riguardo, il ricorso reca, «a titolo di esempio», un lungo elenco di progetti attualmente inseriti negli Allegati II e II-*bis*, e dunque tra quelli di competenza statale e non più regionale.

27.2.- Ciò premesso, la Provincia autonoma ricorrente assume che il decreto legislativo in questione violerebbe anzitutto l'art. 76 Cost., per tardività dell'esercizio della delega legislativa da parte del Governo. L'art. 1, comma 2, della legge n. 114 del 2015 individuava, infatti, il termine per l'esercizio della delega mediante rinvio all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012, recependo, in tal modo, le successive modifiche della norma richiamata.

A seguito della modifica operata dall'art. 29, comma 1, lettera *b*), della legge n. 115 del 2015, il richiamato art. 1 della legge n. 234 del 2012 stabilisce che, in relazione alle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea per il recepimento delle direttive, il Governo debba adottare i decreti legislativi entro il termine di quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive. Nella specie, il recepimento della direttiva 2014/52/UE sarebbe dovuto avvenire, ai sensi dell'art. 2, paragrafo 1, entro il 16 maggio 2017. Di conseguenza,



il Governo avrebbe dovuto esercitare la delega entro il 16 gennaio 2017: termine che non è stato rispettato, essendo il decreto stato emanato soltanto il 16 giugno 2017.

Irrilevante sarebbe la circostanza che nelle note del 16 marzo 2017, con le quali lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni e alle Camere per l'espressione dei rispettivi pareri, venga indicato come termine per l'esercizio della delega lo stesso 16 marzo 2017, sull'assunto che la legge delega avrebbe fatto rinvio al testo originario dell'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2014, che prevedeva il termine di scadenza di due mesi, anziché quattro mesi, dal termine di recepimento fissato nella direttiva.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, si deve presumere che i rinvii contenuti nelle leggi abbiano carattere mobile, anziché fisso, sicché la natura recettizia del rinvio deve essere espressa, oppure desumibile da elementi univoci e concludenti (è citata la sentenza n. 258 del 2014): evenienze che non ricorrerebbero nel caso di specie.

La ricorrente rileva, per altro verso, che - in assenza di una chiara previsione di "cedevolezza" della normativa statale - le disposizioni contenute nel decreto legislativo impugnato hanno indubbe ripercussioni sulla legislazione già vigente nella Provincia autonoma di Bolzano nelle materie di sua competenza indicate più avanti nel ricorso, incidendo, quindi, sulla disciplina di rango costituzionale e statutario del riparto di competenze tra lo Stato e la Provincia: con la conseguenza che quest'ultima deve ritenersi legittimata a far valere il vizio di eccesso di delega legislativa, che pure esula dalla disciplina del riparto.

27.3.- Il decreto legislativo violerebbe l'art. 76 Cost., anche sotto il profilo del mancato rispetto dei principi e criteri stabiliti nella legge di delega.

Non sarebbero stati rispettati, infatti, né i principi generali per l'attuazione delle direttive dell'Unione europea, tra cui, principalmente, il divieto di aggravare i livelli di regolazione rispetto a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse (art. 32, comma 1, lettera c, della legge n. 234 del 2012), né i principi specifici indicati dall'art. 14 della legge n. 114 del 2015, riconducibili essenzialmente ai concetti di semplificazione e coordinamento con altre procedure del settore dell'ambiente, nonché di miglioramento della qualità del procedimento («regolamentazione intelligente»), e, in ultima analisi, di maggiore efficienza.

Il decreto legislativo censurato avrebbe spostato, in effetti, pressoché in blocco le competenze dalle Regioni allo Stato, andando così ben oltre non solo i principi della delega, ma anche la stessa direttiva 2014/52/UE, la quale non potrebbe disporre un simile spostamento di competenze nell'ordinamento interno degli Stati membri e che neppure, peraltro, lo imporrebbe.

Risulterebbe violato, inoltre, il disposto dell'art. 32, comma 1, lettera g), della legge n. 234 del 2012 (richiamato dall'art. 1, comma 1, della legge delega n. 114 del 2015), in forza del quale, quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse, i decreti legislativi debbono individuare, «attraverso le più opportune forme di coordinamento, rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e le competenze delle regioni e degli altri enti territoriali, le procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, la trasparenza, la celerità, l'efficacia e l'economicità nell'azione amministrativa e la chiara individuazione dei soggetti responsabili».

Nel procedimento di adozione del decreto legislativo, il principio di leale collaborazione non è stato, per converso, rispettato. Il Governo non si è, infatti, adeguato ai rilievi né ha cercato un'intesa, benché vi fosse tenuto in forza dell'intreccio di materie di competenza dello Stato e delle Province autonome: ciò, in conformità alla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che in simile situazione subordina alle intese l'esercizio da parte del Governo della funzione legislativa delegata, diversamente dalla funzione legislativa esercitata dal Parlamento (è citata la sentenza n. 251 del 2016).

Non sarebbe stato rispettato, per altro verso, neppure il principio di sussidiarietà, con conseguente violazione dell'art. 118 Cost., così come sarebbero state violate le regole che disciplinano la chiamata in sussidiarietà.

27.4.- La nuova normativa statale inciderebbe, altresì, in ambiti di materia che, in forza 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), sono attribuiti alla potestà legislativa, nonché alla corrispondente potestà regolamentare ed amministrativa delle Province autonome: potestà che da tempo sono state anche effettivamente esercitate.

Lo statuto speciale - in combinato disposto con l'art. 117 Cost. e con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 - attribuisce, infatti, alle Province autonome in via esclusiva la potestà legislativa in un'ampia gamma di materie, quali «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare», «urbanistica e piani regolatori», «tutela del paesaggio», «porti lacuali», «opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità naturali» e, in altri termini, «protezione civile», «alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna», «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale», «comunicazioni e trasporti di interesse provinciale», «turismo e industria alberghiera»,



«agricoltura, foreste e corpo forestale», «artigianato», «opere idrauliche» (art. 8, numeri 3, 5, 6, 9, 11, 13, 16, 17, 18, 20, 21, 24) e «commercio» (art. 9, n. 3). Attribuisce, altresì, alle Province autonome la potestà legislativa concorrente nella materia «igiene e sanità» - riqualificata come più ampia «tutela della salute» alla luce dell'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 - e nella materia «utilizzo delle acque pubbliche» (art. 9, numeri 9 e 10). In tutte tali materie le Province autonome esercitano anche le correlate potestà amministrative (art. 16).

Sul piano organizzativo - e, dunque, in un ambito comune alle varie materie ora elencate - alle Province autonome competono, altresì, per statuto la funzione normativa e quella amministrativa in materia di «ordinamento degli uffici e del personale» (artt. 8, numero 1, e 16), nell'esercizio della quale sono stati disciplinati anche i procedimenti amministrativi.

L'assegnazione delle predette potestà è operata dalle rispettive norme di attuazione statutaria. Al riguardo, assumerebbe particolare rilievo il d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), che trasferisce e delega alle Province le funzioni dello Stato in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici. L'art. 19-*bis* del citato decreto - aggiunto dall'art. 8 del decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 - riconosce, infatti, espressamente alle Province autonome la competenza in materia di VIA nell'esercizio delle funzioni delegate: dal che si desumerebbe che a maggior ragione le Province debbono ritenersi titolari di tale competenza nelle materie proprie.

Inoltre, già secondo la normativa di attuazione statutaria del 1987 (d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526), alle Province autonome è attribuito il potere di dare diretta attuazione alle direttive europee nelle materie di competenza esclusiva: potere esteso nel 1989, con legge ordinaria, anche alle materie di competenza concorrente (art. 9, commi 1 e 2, della legge 9 marzo 1989, n. 86, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari») e indi elevato, nel 2001, con norma di rango costituzionale, a principio fondamentale dell'ordinamento della Repubblica (art. 117, quinto comma, Cost., come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001).

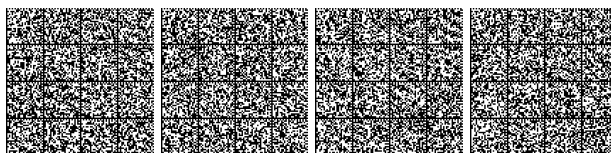
Sarebbe assodato, d'altro canto - alla luce del disposto dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 - che il sistema normativo e organizzativo fondato sullo statuto speciale continui ad operare anche dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, trattandosi di riforma che non restringe la sfera di autonomia già spettante alle Province autonome, ma può solo ampliarla.

In questa prospettiva, questa Corte ha recente affermato - con particolare riguardo al servizio idrico - che il sistema delle attribuzioni provinciali «non è stato sostituito dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 51 del 2016).

27.5.- Analogamente, per quanto attiene alla disciplina del potere sostitutivo, non vi potrebbero essere disposizioni, specie di legge ordinaria, peggiorative rispetto all'assetto costituzionale e statutario anteriore alla riforma del 2001. Questa Corte ha avuto modo, in particolare, di chiarire che solo per le materie di nuova acquisizione da parte delle Province autonome la disciplina del potere sostitutivo statale è demandata a nuova normativa di attuazione statutaria, mentre per le materie già attribuite dallo statuto rimangono ferme le previgenti norme di attuazione, e dunque anche l'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987 (è citata la sentenza n. 236 del 2004).

Specifiche norme di attuazione statutaria - e, in particolare, l'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) - prevedono, inoltre, che la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata unicamente ai principi e norme costituenti, limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto, 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 e che, nel frattempo, restano applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti. Si tratta di previsione di «rango parastatutario» e, comunque sia, sovraordinato alla legislazione ordinaria, alla quale la giurisprudenza costituzionale ha costantemente riconosciuto valore di parametro costituzionale nel giudizio in via principale (sono citate le sentenze n. 191 del 2017, n. 380 del 1997 e n. 356 del 1994).

Secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale (è citata la sentenza n. 380 del 1997), la citata disposizione statutaria vieta al legislatore statale - salvo che negli ambiti in cui il comma 4 del medesimo art. 2 fa salva l'immediata applicabilità delle leggi statali (leggi costituzionali e atti legislativi nelle materie in cui alla Provincia è attribuita delega di funzioni statali o potestà legislativa integrativa) - di riconoscere alle norme da esso dettate nelle materie di competenza provinciale immediata e diretta applicabilità, prevalente su quella della legislazione provinciale preesistente. Le



norme di attuazione garantiscono, in tal modo, alla Provincia uno spazio temporale per procedere all'adeguamento della propria legislazione ai vincoli che, in forza dello statuto, discendano dalle nuove leggi statali.

Ciò comporterebbe l'illegittimità dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, in forza del quale le Province autonome debbono adeguare la loro disciplina in materia di VIA entro il termine perentorio di centoventi giorni dall'entrata in vigore del medesimo decreto.

Nell'esercizio delle potestà statutarie, la Provincia autonoma di Bolzano ha provveduto a disciplinare con proprie leggi e regolamenti anche la procedura di VIA (legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 aprile 2007, n. 2, recante «Valutazione ambientale per piani e progetti»; decreto del Presidente della Giunta provinciale 26 marzo 1999, n. 15, recante «Regolamento relativo alla valutazione dell'impatto ambientale»; decreto del Presidente della Provincia 7 agosto 2002, n. 27, recante «Modifica dell'Allegato II della legge provinciale 24 luglio 1998, n. 7, "Valutazione dell'impatto ambientale"»). È, inoltre, attualmente in trattazione presso il Consiglio provinciali il disegno di legge provinciale n. 135/17-XV, recante «Valutazione ambientale per piani e progetti», finalizzato a dare attuazione a plurime direttive europee.

Sarebbe, pertanto, evidente come la disciplina statale in questione leda l'assetto statutario, costituendo esercizio della funzione legislativa dello Stato nelle materie di loro competenza. Ciò, anche perché essa non prevede una adeguata formula di "cedevolezza", come è richiesto per i provvedimenti sostitutivi (art. 41, in relazione all'art. 40, comma 3, della legge n. 234 del 2012), limitandosi ad operare solo «un blando rinvio al predetto articolo 41, in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato».

La normativa recata dal decreto legislativo censurato non potrebbe determinare neppure l'abrogazione, decorso un certo termine, della preesistente normativa della Provincia autonoma ricorrente, dovendo quest'ultima essere, nel caso di mancato adeguamento ai nuovi vincoli, eventualmente impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 266 del 1992: laddove invece, ai sensi dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, la "inidoneità" delle disposizioni previgenti della Provincia autonoma legittimerebbe tout court l'esercizio dei poteri sostitutivi statali, con conseguente abrogazione delle norme preesistenti.

27.6.- Nel confronto con la direttiva 2014/52/UE, il decreto legislativo in questione violerebbe anche con il «principio di legalità, in relazione ai vincoli derivanti dall'Unione europea (art. 117, primo comma, Cost.)». Il decreto legislativo è, infatti, «un atto governativo ed incontra i limiti imposti dalla legge, in senso formale, come atto parlamentare che lo autorizza, nonché dalla direttiva che attua»: sicché «non può legittimamente vincolare le autonomie territoriali al di là di quanto discende dagli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

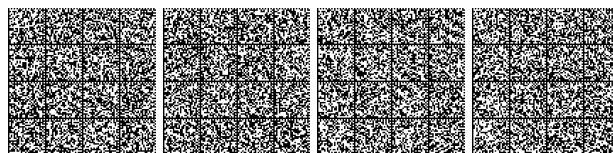
27.7.- Le disposizioni censurate violerebbero, altresì, il principio di ragionevolezza, e quindi gli artt. 3 e 97 Cost., non essendo giustificato uno spostamento così massiccio di competenze dalle Regioni allo Stato in funzione di un miglioramento della qualità del procedimento, della semplificazione e della maggiore efficienza. Non si comprenderebbe, infatti, come una gestione accentrata e unitaria a livello statale possa essere più efficiente di una decentrata e diversificate nelle varie autonomie territoriali.

Anche la violazione del principio di ragionevolezza verrebbe ad incidere sulla preesistente normativa di attuazione delle direttive europee adottata dalla Provincia ricorrente, di cui il d.lgs. n. 266 del 1992 garantisce la continuità, riflettendosi quindi sulla disciplina costituzionale e statutaria di riparto delle competenze tra lo Stato e le Province autonome.

Da ultimo, risulterebbe violato anche l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che esclude, in via generale, che la legge possa attribuire ad organi statali l'esercizio di funzioni amministrative nelle materie di competenza statutaria.

27.8.- Per la ricorrente sarebbero illegittime, in subordine, alcune disposizioni del d.lgs. n. 104 del 2017, ove applicabili alle province autonome: l'art. 8 che sostituisce l'art. 19 del d.lgs. n. 152 del 2006; l'art. 16, comma 1, che sostituisce l'art. 27 del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto non prevede un coinvolgimento delle province autonome; l'art. 16, comma 2, che introduce l'art. 27-bis nel d.lgs. n. 152 del 2006; l'art. 24 che modifica l'art. 14 della legge n. 241 del 1990.

Per effetto del richiamo agli artt. da «19 a 26 e da 27-bis a 29», contenuto nel comma 7 dell'art. 7-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, sarebbero lesive delle competenze provinciali le norme che definiscono regole di procedimento «di estremo dettaglio e termini perentori», sia per il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA di competenza regionale (art. 19 del d.lgs. n. 152 del 2006, come introdotto dall'art. 8 del d.lgs. n. 104 del 2017), sia per il procedimento finalizzato al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, come introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017). Il carattere di estremo dettaglio delle disposizioni statali sarebbe irragionevole e sproporzionato, in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., rispetto allo scopo della semplificazione procedimentale.



Le disposizioni sul provvedimento autorizzatorio unico regionale ed il relativo procedimento di VIA di competenza regionale, lasciando alle Province autonome soltanto la disciplina delle forme e delle modalità di consultazione del pubblico (art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, come introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017), nonché la definizione a livello statale della disciplina procedimentale con norme di dettaglio, si porrebbero in contrasto con norme statutarie sulla potestà legislativa e amministrativa in materia di ordinamento degli uffici e del personale (art. 8, n. 1, e art. 16 dello statuto speciale).

27.9.- La ricorrente dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, che, nell'ambito della disciplina del procedimento amministrativo per la VIA di competenza regionale, prevedrebbe il ricorso alla Conferenza di servizi con modalità sincrona. Tale disposto, se riferito anche alle Province autonome, sarebbe costituzionalmente illegittimo per contrasto con la competenza in materia di ordinamento degli uffici, considerato che la disposizione statale modificherebbe l'art. 29 della legge n. 241 del 1990, la quale conterrebbe una disposizione di salvaguardia dell'autonomia speciale.

La disciplina del procedimento per l'adozione del provvedimento unico in materia ambientale di competenza statale (art. 27 del d.lgs. n. 152 del 2006, come introdotto dall'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017) sarebbe illegittima perché non prevedrebbe alcuna forma di collaborazione con le Regioni e le Province autonome, contrastando con quanto richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte (richiamata la sentenza n. 303 del 2003), quando lo Stato attragga in sussidiarietà funzioni amministrative anche in materie che ricadono negli ambiti di competenza concorrente o residuale delle Regioni e delle Province autonome (ai sensi dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., in combinato con l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 e dello statuto speciale).

27.10.- La forma di partecipazione prevista (nuovo art. 27, commi 4 e 5) sarebbe «debole», in quanto la posizione della ricorrente resterebbe assorbita da quella prevalente della Conferenza di servizi (art. 14-*ter* della legge n. 241 del 1990, richiamato nel comma 8 del nuovo art. 27), in assenza di rimedi specifici per le amministrazioni dissenzienti nella stessa legge organica sul procedimento amministrativo (art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990).

La ricorrente censura le predette disposizioni, anche considerato che non risultano accolte le richieste formulate dalla Provincia autonoma di Bolzano in sede di espressione del preventivo parere prescritto della Conferenza Stato-Regioni, nella seduta del 4 maggio 2017, con cui si chiedeva di sopprimere i riferimenti espressi alle Province autonome contenuti nello schema di decreto legislativo e di integrarlo con una apposita disposizione di salvaguardia delle norme statutarie e di attuazione statutaria, anche con riferimento al previsto potere sostitutivo statale per il caso di inattività nel recepimento delle direttive UE. Le disposizioni impugnate, introducendo, verosimilmente anche con riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano, una disciplina vincolante in materie in cui la stessa ha potestà legislativa, regolamentare ed amministrativa proprie, che la ricorrente avrebbe già esercitato, comprimerebbero illegittimamente le prerogative riconosciute alla stessa.

28.- Si è costituito, con atto depositato il 20 ottobre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

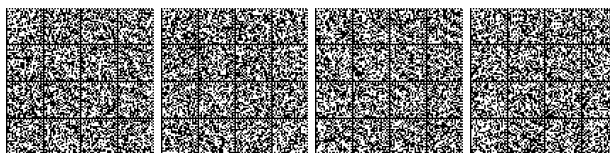
28.1.- Quanto alla censura di violazione dell'art. 76 Cost., per tardività dell'esercizio della delega legislativa, essa risulterebbe inammissibile, stante la mancata corrispondenza tra il rilievo formulato (che varrebbe a travolgere l'intero decreto legislativo) e il *petitum*, limitandosi la Provincia ricorrente a richiedere la declaratoria di illegittimità costituzionale di singole previsioni del decreto stesso.

Nel merito, la censura risulterebbe, comunque sia, infondata.

La legge di delega n. 114 del 2015 (entrata in vigore il 15 agosto 2015) individua il termine per l'attuazione della direttiva sulla VIA per *relationem*, ossia mediante rinvio all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012. Tale ultima disposizione è stata, però, oggetto di modifica ad opera della legge n. 115 del 2015 (entrata in vigore il 18 agosto 2015, e dunque in data successiva alla legge di delega di cui si discute), per effetto della quale il Governo adotta i decreti legislativi entro il termine di quattro mesi - e non più due mesi, come nella versione originaria - antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive.

La tesi della ricorrente, secondo la quale quello contenuto nella legge n. 114 del 2015 sarebbe un rinvio mobile, esteso a tutte le modifiche subite dalla fonte richiamata, non potrebbe essere condiviso. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, i rinvii assumono carattere recettizio non solo ove la norma rinviante li qualifichi espressamente come tali, ma anche quando tale natura sia deducibile da elementi univoci e concludenti: elementi riscontrabili nel caso di specie.

In secondo luogo, vi sarebbe almeno un caso nel quale la pretesa di applicare retroattivamente la modifica in discorso, con conseguente abbreviazione del termine, avrebbe prodotto la scadenza di una delega ancora in corso. Ciò sarebbe avvenuto, in specie, con riferimento alla delega per l'attuazione della direttiva 2012/29/UE, non ancora esercitata al momento dell'entrata in vigore della legge n. 115 del 2015. Posto che il termine di recepimento della



direttiva era fissato al 16 novembre 2015, opinando nel senso prospettato dalla ricorrente il termine per l'esercizio della delega sarebbe passato dal 16 settembre al 16 luglio 2015, e, dunque, a data addirittura antecedente alla novella di cui alla stessa legge n. 115 del 2015. Effetto, questo, paradossale e illogico, in quanto atto a determinare il venir meno dello stesso potere delegato di attuazione della direttiva, con grave pregiudizio per la tempestività che è richiesta nell'adempimento degli obblighi sovranazionali. Sarebbe palese l'assoluta irragionevolezza di un tale esito, per il quale l'abbreviazione dei termini per l'attuazione delle direttive - verosimilmente disposta per favorirne il pronto recepimento - conseguirebbe un effetto esattamente opposto.

Una volta, peraltro, che si sia stabilito il carattere recettizio del rinvio operato dalla delega per l'attuazione della direttiva 2012/29/UE, alla medesima conclusione dovrebbe ovviamente pervenirsi per tutte le deleghe antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 115 del 2015, compresa quella di cui si discute, la quale sarebbe stata, pertanto, esercitata entro i termini previsti dalla legge di delegazione.

28.2.- La seconda censura di violazione dell'art. 76 Cost., per mancato rispetto dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delegazione in tema di semplificazione e coordinamento, risulterebbe parimente inammissibile per la genericità delle deduzioni della ricorrente, riferite in modo unitario e indifferenziato all'intero decreto legislativo, senza che sia consentito individuare le specifiche legislative della Provincia autonoma che risulterebbero lese.

Nel merito, la censura sarebbe infondata per ragioni analoghe a quelle esposte in relazione alla similare questione promossa dalla Regione Puglia (reg. ric. n. 65 del 2017).

28.3.- Anche la terza censura generale, concernente la violazione del principio di leale collaborazione nel procedimento di adozione del decreto legislativo, risulterebbe inammissibile, non essendo indicate le norme del decreto che si assumerebbero lesive delle prerogative statutarie.

Nel merito, la censura sarebbe infondata. Premesso che, in quanto "trasversale" e "prevalente", la normativa statale in materia di tutela dell'ambiente si impone integralmente nei confronti delle amministrazioni territoriali, l'Avvocatura generale dello Stato formula considerazioni analoghe a quelle svolte in relazione al ricorso della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 63 del 2017), riguardo al fatto che la ricorrente - nel richiamare la sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale - avrebbe confuso il paradigma giurisprudenziale dell'«intreccio» di competenze, non pertinente al caso di specie, con quello della semplice «incidenza» delle norme dello Stato su funzioni delle amministrazioni locali, che naturalmente caratterizza le materie "trasversali".

Quanto al mancato recepimento delle proposte emendative avanzate dalle Regioni e dalle Province autonome in sede di espressione del parere - peraltro non obbligatorio - della Conferenza Stato-Regioni, l'Avvocatura ribadisce come nella relazione illustrativa dello schema di decreto delegato si dia puntuale conto delle ragioni del loro mancato accoglimento.

28.4.- La quarta censura generale, relativa all'asserito mancato rispetto del principio di sussidiarietà e delle regole che disciplinano la chiamata in sussidiarietà, sarebbe di nuovo inammissibile per genericità, risultando priva di supporto argomentativo.

Nel merito, anche tale censura si baserebbe sull'erroneo presupposto che la disciplina in materia di VIA sia riconducibile a una pluralità di materie, anche di competenza provinciale, quando essa invece si colloca nella competenza esclusiva dello Stato sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Andrebbe, dunque, escluso che il legislatore delegato fosse tenuto all'intesa con le Regioni e le Province autonome, in quanto tale modulo procedurale è richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alla chiamata in sussidiarietà, peraltro con riferimento alle modalità di esercizio della funzione amministrativa e non al procedimento di formazione dell'atto legislativo.

28.5.- Priva di ogni fondamento sarebbe, poi, la censura di violazione dell'art. 19-bis del d.P.R. n. 381 del 1974.

Tale disposizione prevede che le Province autonome di Trento e di Bolzano applichino la normativa provinciale in materia di VIA in riferimento alle sole funzioni delegate dallo Stato, diverse e ulteriori rispetto a quelle statutariamente garantite, con l'obiettivo di ammettere anche in relazione ad esse la legislazione provinciale. Trattandosi, dunque, di previsione che fonda in capo alla Provincia una competenza legislativa *praeter statutum*, essa non può valere in rapporto a funzioni diverse da quelle alle quali si riferisce.

D'altra parte, il d.lgs. n. 104 del 2017 circoscrive gli spazi disponibili al legislatore provinciale in materia di VIA, ma non li azzerava, con la conseguenza che l'invocata norma di attuazione risulta comunque sia rispettata.

28.6.- Quanto all'assunto della Provincia ricorrente, secondo il quale le disposizioni impugnate violerebbero la propria competenza a dare immediata attuazione alle direttive europee nelle materie provinciali, sarebbe decisivo, in senso contrario, ancora una volta, il rilievo della sicura riconducibilità della disciplina della VIA alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e - con riguardo alla regolamentazione del procedimento



amministrativo - anche a quella in materia di livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.)

Affatto inconferente risulterebbe, di conseguenza, il richiamo all'art. 41 della legge n. 234 del 2012, in forza del quale la disciplina statale deve caratterizzarsi come cedevole solo qualora lo Stato abbia esercitato il potere sostitutivo previsto dall'art. 117, quinto comma, Cost.: laddove, invece, nel caso in esame, lo Stato ha inteso attuare la direttiva europea in un ambito di propria esclusiva spettanza.

28.7.- Con riguardo alla questione che investe l'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, censurato sul rilievo che la normativa statale non potrebbe determinare l'abrogazione della preesistente normativa della Provincia autonoma, il resistente osserva, in contrario, come la circostanza che la Provincia abbia già disciplinato la materia della VIA non impedisca allo Stato di intervenire nuovamente, dettando, in attuazione della direttiva europea e nell'esercizio delle sue competenze esclusive, regole procedurali vincolanti che consentano l'uniforme svolgimento del procedimento di VIA su tutto il territorio nazionale.

Anche a questo proposito, varrebbe altresì il rilievo che gli spazi rimessi al legislatore provinciale, se pure ridimensionati, non vengono però azzerati, potendo le Regioni e le Province autonome intervenire con proprie leggi e regolamenti al fine di disciplinare gli aspetti indicati dall'art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, come introdotto dall'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017.

Improprio sarebbe, inoltre, il richiamo della ricorrente alla clausola di salvaguardia prevista dall'art. 35-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, la quale, da un lato, ha ad oggetto tutte le previsioni del codice dell'ambiente, e non solo quelle relative ai procedimenti di VIA; dall'altro, mira a far salve le competenze delle autonomie speciali statutariamente fondate. Essa non sarebbe, dunque, riferibile alla disciplina della VIA, riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato.

28.8.- Quanto alla denunciata violazione, con riferimento alla direttiva 2014/52/UE, del principio di legalità «in relazione ai vincoli derivanti dall'Unione europea (art. 117, primo comma, Cost.), la censura sarebbe inammissibile, non essendo stati puntualmente individuati né il parametro della direttiva violato, né la disposizione del decreto legislativo che determinerebbe la violazione.

Nel merito, il d.lgs. n. 104 del 2017 risulterebbe, in ogni caso, pienamente conforme alla direttiva e alla legge delega, caratterizzata da principi e criteri direttivi che circoscrivono adeguatamente la materia e gli obiettivi del decreto delegato, dovendosi comunque sia riconoscere al Governo un margine di discrezionalità tecnica, in difetto del quale non sarebbe neppure più utile il ricorso allo schema della delegazione legislativa.

28.9.- Le ulteriori censure generali della Provincia autonoma di Bolzano, intese a denunciare la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., e dell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, sarebbero inammissibili, non essendo state puntualmente individuate le norme statali oggetto di impugnazione.

Le censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost., sarebbero altresì inammissibili per la loro genericità, non avendo la ricorrente precisato quali siano le funzioni amministrative nelle materie di competenza statutaria comprese dalla legislazione statale, né le motivazioni che renderebbero irragionevole la riallocazione delle competenze legislative in materia di VIA.

Nel merito, le censure risulterebbero infondate per le considerazioni già addotte in relazione alla censura intesa a lamentare l'indebito spostamento di competenze dalle Regione e Province autonome allo Stato.

Eguale infondata sarebbe la censura di violazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, nella parte in cui vieta di attribuire ad organi statali l'esercizio di funzioni amministrative nelle materie di competenza della Regione o delle Province autonome: ipotesi che non ricorrerebbe nella specie, dal momento che - come più volte osservato - la disciplina della VIA ricade nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato.

28.10.- Le considerazioni dinanzi esposte varrebbero a dimostrare l'infondatezza anche delle censure riferite singolarmente agli artt. 5, comma 1, 22, commi 1, 2, 3 e 4, e 23, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017.

Tali censure sarebbero, prima ancora, inammissibili per la loro genericità, non essendo esattamente individuate le norme dello statuto speciale che sarebbero lese.

28.11.- L'Avvocatura eccepisce altresì l'inammissibilità della censura dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, che contesta la disciplina statale sul provvedimento unico regionale in materia di VIA, nella parte in cui si riferisce genericamente a parametri già evocati, senza chiarire con esattezza quali sarebbero le norme statutarie violate in relazione al vizio specifico.

Essa sarebbe infondata, anche per la parte riferita alle disposizioni dello statuto speciale relative alla competenza provinciale sulla propria organizzazione interna.





Ribadisce l'Avvocatura che la disciplina in tema di VIA rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato sulla tutela dell'ambiente e, per quanto concerne il procedimento di VIA regionale, in quella, parimenti esclusiva, sui livelli essenziali delle prestazioni. Di conseguenza, non si realizzerebbe alcuna espropriazione delle competenze provinciali.

28.12.- Infondata sarebbe anche la censura dell'art. 16, comma 1, che ha modificato l'art. 27 del d.lgs. n. 152 del 2006, introducendo il provvedimento autorizzatorio unico statale, il quale non consentirebbe un idoneo coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome.

Non si verificherebbe nel caso di specie una chiamata in sussidiarietà, venendo in considerazione, in materia di VIA, solo competenze statali di tipo esclusivo. Del pari, nessuna violazione del principio di leale collaborazione discenderebbe dal meccanismo delle posizioni prevalenti, previsto come criterio decisionale della conferenza di servizi in modalità asincrona nel quadro del procedimento autorizzatorio unico statale. Tale modalità, infatti, rappresenterebbe un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire la posizione delle amministrazioni che partecipano alla conferenza e quella di assicurare la conclusione entro i termini perentori di un procedimento di competenza dello Stato.

28.12.1.- Infondati sarebbero poi i dubbi formulati dalla Provincia ricorrente a proposito dell'applicabilità dei rimedi, previsti dalla legge n. 241 del 1990, per le amministrazioni dissenzienti.

Osserva la difesa statale che il rinvio dell'art. 27 del d.lgs. n. 152 del 2006 all'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990, non escluderebbe il richiamo e il rinvio agli artt. 14-*quater* e 14-*quinques*, che sarebbe implicito.

Non si riscontrerebbe alcuna violazione del principio di leale collaborazione nel procedimento unico ambientale di competenza statale, che determinerebbe «un efficiente coordinamento delle amministrazioni statali e locali coinvolte a vario titolo nella realizzazione del progetto», anche attraverso l'applicazione, ove necessario, del rimedio per le amministrazioni dissenzienti (art. 14-*quinques*).

28.13.- Inammissibile, infine, sarebbe la censura relativa all'art. 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, per mancanza assoluta di argomentazioni a sostegno.

29.- La Provincia autonoma di Bolzano ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

29.1.- La Provincia ritiene infondate le eccezioni di inammissibilità delle censure di incostituzionalità, per genericità e carenza di adeguata motivazione, formulate dall'Avvocatura generale dello Stato, rilevando come nel ricorso introduttivo siano stati individuati specificamente i trasferimenti di competenze operati per effetto del decreto legislativo impugnato e le singole norme che si hanno disposti, indicando altresì, con argomentazioni tutt'altro che sintetiche, i diversi profili di illegittimità in rapporto a una specifica serie di norme sia della Costituzione, sia dello statuto di autonomia e delle relative disposizioni di attuazione.

In particolare, nel ricorso introduttivo sarebbero stati individuati specificamente i trasferimenti di competenza operati per effetto del decreto legislativo impugnato

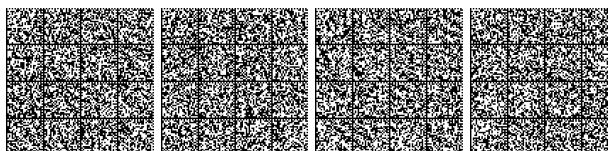
29.2.- Per quanto attiene, poi, alla censura di violazione dell'art. 76 Cost., per tardività dell'esercizio della delega legislativa, la censura non sarebbe affatto inammissibile, posto che l'interesse della Provincia è di quello di far caducare le disposizioni del d.lgs. n. 104 del 2017 invasive delle proprie competenze legislative e amministrative.

Nel merito, la Provincia ribadisce che il rinvio all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012, operato dall'art. 1, comma 2, della legge n. 114 del 2015 al fine di individuare il termine per l'esercizio della delega, deve ritenersi di carattere mobile, e dunque comprensivo anche delle modifiche apportate alla norma richiamata dall'art. 29, comma 1, lettera b), della successiva legge n. 115 del 2015.

29.3.- In relazione, poi, alla dedotta violazione dell'art. 76 Cost., per mancato rispetto dei principi di delega, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, il massiccio spostamento delle competenze dalle Regioni e Province autonome allo Stato, disposto dal legislatore delegato, non potrebbe ritenersi compreso in alcuno dei criteri fissati dall'art. 14 della legge n. 114 del 2015.

Tali competenze statutarie non potrebbero considerarsi circoscritte dalla competenza in materia di ambiente attribuita allo Stato con la legge cost. n. 3 del 2001, la quale, in virtù del suo art. 10, non ha ristretto lo spazio di autonomia spettanti agli enti ad autonomia differenziata in virtù dello statuto speciale, come chiarito anche dalla giurisprudenza costituzionale (è riportata la sentenza n. 212 del 2017). Proprio per questo, la nuova ripartizione delle competenze in materia di VIA, anziché rispondere al generale principio di delega di cui all'art. 32, comma 1, lettera g), della legge n. 234 del 2012, come vorrebbe l'Avvocatura, lo violerebbe in modo evidente.

29.4.- Stante, quindi, la configurabilità di un intreccio di materie, e non di una semplice «incidenza», sarebbe altrettanto evidente come nel procedimento di adozione del decreto legislativo siano stati violati sia il principio di leale collaborazione - non essendosi il Governo adeguato ai rilievi, né avendo cercato un'intesa, benché vi fosse tenuto - sia il principio di sussidiarietà.



29.5.- In tale prospettiva, sussisterebbe indubbiamente anche la violazione della norma di attuazione allo Statuto speciale di autonomia di cui all'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987, ora «consacrata» dall'art. 117, quinto comma, Cost., che riconosce alla ricorrente Provincia il potere di dare immediata attuazione alle direttive dell'Unione europea nelle materie di propria competenza, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dallo Statuto speciale di autonomia, alle leggi statali di attuazione dei predetti atti dell'Unione europea.

Sarebbe, pertanto, tutt'altro che inconferente il richiamo all'art. 41 della legge n. 234 del 2012, ove si consideri che le disposizioni impugnate vengono a sovrapporsi e a condizionare la disciplina provinciale, recando una disciplina che non ha i caratteri della suppletività e della cedevolezza richiesti per la finalità sostitutiva di cui al predetto articolo.

29.6.- La normativa statale non potrebbe determinare l'abrogazione, neppure tacitamente e in via di fatto, della normativa provinciale preesistente, stante la specifica norma di attuazione statutaria di cui al citato art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

A questo riguardo, la Provincia segnala che, nelle more, è entrata in vigore la legge provinciale 13 ottobre 2017, n. 17 (Valutazione ambientale per piani, programmi e progetti), con la quale è stata data attuazione a tre direttive dell'Unione europea, tra cui la direttiva 2011/92/UE, modificata dalla direttiva 2014/52/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, nonché alla Parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006. Tale legge disciplina i diversi procedimenti di valutazione ambientale a livello provinciale, tenendo conto anche delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 104 del 2017, in discussione, entro i limiti prescritti dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. La ricorrente dà, peraltro, atto che il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della citata legge provinciale.

#### *Considerato in diritto*

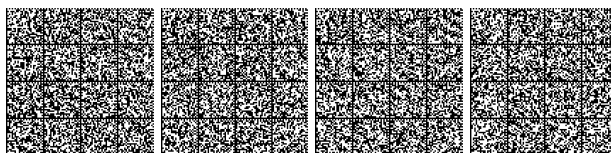
1.- Con i ricorsi indicati in epigrafe, le Regioni a statuto ordinario Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria, le Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, e le due Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari, questioni di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), o di sue singole disposizioni.

Il decreto legislativo impugnato è stato adottato sulla base della delega legislativa conferita dagli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014), al fine di dare attuazione alla 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. Nel conferire al Governo la delega legislativa per l'attuazione della direttiva, il legislatore delegante, per un verso, ha fatto rinvio a talune disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea» (da ora in poi, anche: legge quadro europea), e, per altro verso, ha stabilito specifici principi e criteri direttivi.

Sulla base delle norme di delega, il decreto legislativo impugnato ha realizzato un'ampia riforma della disciplina delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA contenuta nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (da ora in poi, anche: cod. ambiente). Le doglianze delle ricorrenti traggono origine dal rilievo che le modifiche operate hanno comportato un riassetto - nel segno di una marcata e, in assunto, illegittima centralizzazione - delle competenze, tanto normative quanto amministrative, dello Stato e delle Regioni nella materia considerata.

2.- In considerazione della identità, anche solo parziale, delle norme impugnate e delle censure proposte, i giudizi devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.- Devono essere prioritariamente scrutinate, per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica, le questioni di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo, promosse da alcune delle ricorrenti. Queste ultime hanno chiaramente ed esaustivamente indicato le competenze regionali o provinciali asseritamente incise dall'atto impugnato, con ciò assolvendo l'onere di motivare circa la ridondanza del vizio di eccesso di delega sulle loro attribuzioni costituzionalmente garantite.



3.1.- La Regione Puglia e la Provincia autonoma di Trento assumono che il decreto legislativo sarebbe stato adottato in violazione dell'art. 76 della Costituzione (e anche dell'art. 77, secondo la Provincia autonoma di Trento), per tardivo esercizio della delega.

Analoga censura, pur se formalmente rivolta ai soli artt. 5, comma 1 - nella parte in cui introduce l'art. 7-bis, commi 2, 3, 7, 8 e 9, nel d.lgs. n. 152 del 2006 -, 22, commi 1, 2, 3 e 4, e 23, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, è altresì proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Le ricorrenti osservano che l'art. 1, comma 2, della legge n. 114 del 2015 ha individuato il termine per l'esercizio della delega mediante rinvio all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012. Tale disposizione, nel testo vigente al momento dell'entrata in vigore della legge di delega, prevedeva che i decreti legislativi per l'attuazione delle direttive europee dovessero essere adottati entro i due mesi antecedenti il termine di recepimento della direttiva da attuare. La direttiva 2014/52/UE doveva essere recepita entro il 16 maggio 2017 e, pertanto, il termine per l'esercizio della delega sarebbe scaduto il 16 marzo 2017.

Successivamente all'entrata in vigore della legge delega, l'art. 29 della legge 29 luglio 2015, n. 115 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014), ha modificato la disposizione oggetto del rinvio (l'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012), prevedendo che i decreti legislativi di attuazione delle direttive devono essere adottati entro i quattro mesi antecedenti il termine di recepimento della direttiva.

Secondo le ricorrenti, il Governo era tenuto al rispetto di questo diverso e più ristretto termine. Il rinvio operato dalla legge delega andrebbe inteso, infatti, come rinvio mobile, e non già come rinvio fisso o recettizio. Il rinvio fisso potrebbe essere ravvisato - per ripetuta affermazione di questa Corte (è richiamata, in particolare, la sentenza n. 258 del 2014) - solo in presenza di una volontà espressa del legislatore, ovvero di elementi «univoci e concludenti», non riscontrabili nella specie.

Il termine di esercizio della delega sarebbe scaduto, perciò, il 16 gennaio 2017, con conseguente tardività del decreto delegato, emanato invece il 16 giugno 2017.

3.1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, stante la mancata corrispondenza tra le censure (che varrebbero a travolgere l'intero decreto legislativo) e il petitum, limitandosi la Provincia ricorrente a richiedere la declaratoria di illegittimità costituzionale di singole disposizioni del decreto.

L'eccezione non è fondata.

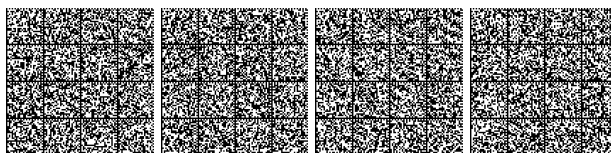
La ricorrente ha ritenuto di impugnare le sole disposizioni che reputa lesive delle proprie competenze costituzionalmente garantite. La circostanza che il vizio lamentato potrebbe determinare, in ipotesi, l'illegittimità costituzionale non solo delle disposizioni censurate, ma del decreto legislativo nella sua interezza, non vale - contrariamente a quanto sostenuto dal resistente - a rendere dovuta, pena la sua inammissibilità, l'impugnazione dell'intero atto normativo.

3.1.2.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

L'Avvocatura dello Stato ha correttamente rilevato, infatti, che interpretare quale rinvio mobile il rinvio all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012, operato dalla legge delega, si porrebbe in contrasto con il principio generale di irretroattività delle leggi di cui all'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, il quale impone di ritenere che il "nuovo" termine per l'esercizio delle deleghe di attuazione della normativa europea si applica alle sole deleghe legislative conferite successivamente alla modifica del richiamato art. 31, comma 1.

Non giova opporre, come fanno invece le ricorrenti, che il principio di irretroattività vale solo per le norme sostanziali, mentre nella specie si tratterebbe di una norma procedimentale, soggetta al principio *tempus regit actum*. Di là da ogni considerazione sul fatto che la norma che fissa il termine entro cui esercitare la delega non è meramente procedimentale, perché determina quel «tempo limitato» (art. 76 Cost.) durante il quale il Governo ha il potere di esercitare in via eccezionale una funzione, quella legislativa, che ordinariamente spetta alle Camere, deve escludersi, salvo espressa indicazione di segno contrario, che la modifica - in senso abbreviativo - del termine per l'esercizio di un potere o di una facoltà possa applicarsi in confronto a poteri e facoltà già insorti e rispetto ai quali sta decorrendo il termine originario: il che è precisamente la situazione del caso di specie, essendo la legge delega entrata in vigore prima della modifica all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012. Una diversa soluzione rischierebbe di produrre, d'altra parte, risultati illogicamente penalizzanti, potendo determinare - in assenza di un'univoca manifestazione in tal senso da parte del titolare della funzione legislativa - il radicale azzeramento del potere del delegato.

L'interpretazione del rinvio in esame quale rinvio fisso, d'altronde, è quella che risponde all'esigenza che il legislatore delegante determini il «tempo limitato» entro cui può essere esercitata la delega «in uno qualunque dei modi che consentano di individuare, in via diretta, o anche indirettamente con l'indicazione di un evento futuro ma certo, il



momento iniziale e quello finale del termine» (sentenza n. 163 del 1963). Se, infatti, il potere del Governo di esercizio della funzione legislativa ex art. 76 Cost. deve essere temporalmente delimitato dalla legge delega, l'individuazione certa del termine ottenuta attraverso il rinvio ad una disposizione di carattere generale (quale il procedimento, ed i relativi termini, delineato dalla legge n. 234 del 2012) non può considerarsi modificata, in mancanza di una espressa volontà del legislatore delegante, in caso di intervento normativo sulla disposizione oggetto del rinvio. La necessità che il termine per l'esercizio della delega sia definito, pur se indirettamente determinato, rende obbligata, dunque, l'opzione ermeneutica secondo cui l'art. 1, comma 2, della legge n. 114 del 2015 è disposizione recante un rinvio fisso: così interpretata la norma di delega, infatti, il delegante ha individuato con certezza il «tempo limitato» di cui all'art. 76 Cost., senza, peraltro, che ciò gli impedisca, in un momento successivo, di intervenire espressamente, a delega aperta, per rideterminare, con altrettanta certezza, il momento finale del termine.

3.2.- La Provincia autonoma di Trento (e la Regione Puglia, ma soltanto nella memoria illustrativa, il che rende inammissibile la questione da questa promossa) ritiene che, anche a voler considerare fisso il rinvio di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 114 del 2015, il decreto legislativo sarebbe stato del pari adottato tardivamente.

Come si è già visto, infatti, il termine per l'esercizio della delega sarebbe scaduto il 16 marzo 2017. In tale stessa data, il Governo ha trasmesso lo schema di decreto legislativo alle Camere, perché, secondo quanto prescritto dall'art. 1, comma 3, della legge delega, venisse espresso il parere dei competenti organi parlamentari: parere, questo, che doveva essere reso entro quaranta giorni dalla trasmissione (art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012). A opinione del Governo, si sarebbe in tal modo determinata la condizione prevista dal medesimo art. 31, comma 3, per la proroga di tre mesi (id est: dal 16 marzo 2017 al 16 giugno 2017) del termine per l'esercizio della delega: ai sensi del citato art. 31, comma 3, infatti, se il termine per rendere il parere parlamentare cade entro i trenta giorni antecedenti la scadenza dei termini di delega o, come nel caso di specie, successivamente a tale scadenza, quest'ultima è, per l'appunto, prorogata di tre mesi. In ragione di tale slittamento del termine, pertanto, la delega sarebbe stata esercitata tempestivamente, dal momento che il d.lgs n. 104 del 2017 è stato emanato il 16 giugno 2017 (ed è alla data di emanazione che, ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», deve farsi riferimento per verificare il rispetto del requisito del «tempo limitato»).

La Provincia autonoma di Trento, tuttavia, sostiene che nel caso di specie non poteva trovare applicazione l'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, poiché l'art. 1, comma 2, della legge delega, nell'individuare i termini per il suo esercizio, fa espressamente rinvio al solo comma 1 di tale art. 31, e non anche al successivo comma 3, il quale appunto prevede l'ipotesi della proroga. Il Governo, pertanto, avrebbe potuto esercitare la delega, invariabilmente, entro il 16 marzo 2017 e, conseguentemente, l'emanazione del decreto legislativo sarebbe avvenuta fuori termine.

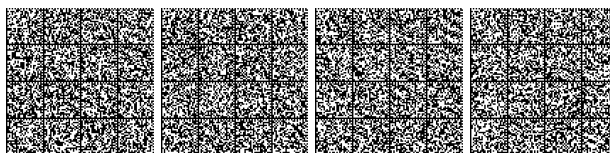
3.2.1.- La questione non è fondata.

Come è correttamente rilevato dall'Avvocatura dello Stato, l'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2015 testualmente delegava il Governo ad esercitare la funzione legislativa «secondo le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32» della legge n. 234 del 2012. L'espresso richiamo alle procedure non può che riferirsi all'intero art. 31 - la cui rubrica precisamente recita «Procedure per l'esercizio delle deleghe legislative conferite al Governo con la legge di delegazione europea» - e, dunque, anche al comma 3, il quale, d'altro canto, non fa altro che prescrivere la procedura da seguire per l'acquisizione dei previsti pareri sullo schema di decreto legislativo.

Nella memoria illustrativa, la Provincia autonoma di Trento ha escluso la praticabilità di tale opzione ermeneutica, sostenendo che la fissazione del termine per l'esercizio della delega sarebbe contenuta in una norma speciale, quale sarebbe l'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012. È sufficiente rilevare, in senso contrario a quanto affermato dalla ricorrente, che la disposizione pone, invece, una norma generale relativa all'individuazione del termine per l'attuazione, tramite decreto legislativo, della normativa europea, come del pari è generale la norma che prevede, al ricorrere di determinati sviluppi procedurali nell'esercizio del potere delegato, lo slittamento di detto termine.

Né varrebbe sostenere - come pure la Provincia autonoma di Trento fa nella memoria illustrativa - che sarebbe contraddittorio attribuire all'art. 1, comma 2, della legge delega ora valore recettizio, nella determinazione del termine per l'esercizio del potere delegato, ora valore mobile, quanto al meccanismo per la sua eventuale proroga. Tale disposizione di delega viene in considerazione, infatti, per la sola individuazione del termine per l'adozione del decreto legislativo, tramite il rinvio fisso all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012; l'applicabilità delle procedure complessivamente previste dal medesimo art. 31 - ivi compresa, ove ne ricorrano i presupposti procedurali, l'operatività della proroga del termine - è prodotta, invece, dal comma 1 dell'art. 1 della legge delega, a nulla rilevando, dunque, la qualifica di rinvio recettizio da riconoscere al successivo comma 2. E ciò, a tacer del fatto che l'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, comunque sia, è ancora oggi vigente nella sua formulazione originaria.

3.3.- La Provincia autonoma di Trento impugna l'intero decreto legislativo anche sotto altro profilo.



La ricorrente osserva che l'art. 1, comma 3, della legge delega prevedeva che lo schema di decreto fosse trasmesso alle Commissioni parlamentari «dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge». Nella specie, quindi, il Governo avrebbe dovuto provvedere a tale trasmissione solo dopo aver acquisito il parere della Conferenza Stato-Regioni, prescritto dall'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), per gli schemi di decreto legislativo «nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome»: materie sicuramente incise dalla nuova disciplina della VIA.

Il Governo, invece, ha trasmesso lo schema alla Conferenza Stato-Regioni e alle Commissioni parlamentari, per i rispettivi pareri, lo stesso giorno (16 marzo 2017). Tale espediente sarebbe servito a «lucrare» indebitamente la proroga del termine di esercizio della delega di cui si è detto, dando luogo, perciò, ad un «abuso di procedimento» in violazione dell'art. 76 Cost. e, inoltre, eludendo il termine di recepimento previsto dalla direttiva europea, con conseguente violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost. In subordine, la ricorrente ritiene sia stato altresì violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., poiché l'inversione dell'ordine dei pareri avrebbe impedito alle Commissioni parlamentari di prendere cognizione delle posizioni delle Regioni e Province autonome e di esprimersi sulle relative osservazioni.

3.3.1.- Deve essere disattesa, anzitutto, la tesi difensiva dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale, nella specie, non sarebbe stato obbligatorio acquisire il parere della Conferenza Stato-Regioni, posto che - per costante giurisprudenza costituzionale - la disciplina della VIA non rientrerebbe nelle competenze regionali, ma nella materia della tutela dell'ambiente, di competenza statale esclusiva, con conseguente difetto del presupposto di operatività del citato art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997.

Va osservato, infatti, che tale ultima disposizione non può essere riferita ai decreti legislativi che intendano invadere competenze regionali esclusive, i quali, ovviamente, sarebbero di per sé costituzionalmente illegittimi. Come ha correttamente osservato la ricorrente, la necessità di acquisire il parere, obbligatoriamente previsto dall'appena citato decreto legislativo, sussiste, invece, ogni qualvolta lo Stato, esercitando competenze normative proprie in materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., oppure stabilendo principi fondamentali in materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., interferisce con ambiti di competenza regionale.

E non può esservi dubbio che, a fronte di una materia trasversale quale la «tutela dell'ambiente», per di più allorché si detti la disciplina della VIA, possa determinarsi una interferenza con ambiti di competenza regionale. D'altronde, come attesta la relazione allo schema di decreto legislativo, lo stesso Governo ha inteso come obbligatorio il parere della Conferenza Stato-Regioni. E ciò appare evidentemente assorbire qualsiasi diversa tesi avanzata, in astratto, dall'Avvocatura dello Stato.

3.3.2.- Le questioni sono, comunque sia, non fondate.

3.3.3.- Movendo dalla questione proposta in riferimento all'art. 76 Cost., deve rilevarsi che questa Corte ne ha già scrutinato una analoga, del pari promossa in base all'assunto che il decreto legislativo impugnato fosse stato adottato in violazione della scansione procedimentale, in ordine alla richiesta dei pareri, prescritta dalla disposizione di delega, con ciò facendo scattare lo slittamento del termine per l'esercizio della delega, pure allora normativamente previsto.

Si è affermato, in quella occasione, per un verso, che, al fine di rispettare la norma di delega, «[l']adempimento procedurale imprescindibile» era che le Commissioni parlamentari «rendessero parere dopo avere avuto contezza di quelli espressi» dagli altri organi coinvolti nel procedimento; per un altro, che, le condizioni per l'operatività della proroga del termine per l'esercizio della delega erano costituite dalla trasmissione della richiesta di parere alle Commissioni parlamentari, dalla circostanza che il termine per rendere tale parere sarebbe scaduto entro il lasso di tempo indicato dalla norma di delega e, infine, dall'essere stato avviato il procedimento anche in relazione agli altri organi coinvolti per volontà del legislatore delegante, «in modo da permettere a questi ultimi di rendere il parere e di garantirne l'acquisizione da parte delle Commissioni parlamentari entro un tempo in grado di assicurare l'esaurimento del procedimento» (sentenza n. 261 del 2017).

L'art. 1, comma 3, della legge n. 114 del 2015, norma interposta nel presente giudizio di legittimità costituzionale, è ispirato alla medesima *ratio*. L'odierna disposizione delegante, infatti, prescrivendo che la trasmissione alle Commissioni parlamentari dello schema di decreto avvenisse una volta acquisiti gli altri pareri previsti dalla legge, ha imposto che tali Commissioni, articolazione interna del soggetto titolare della funzione legislativa, fossero sentite e si esprimessero per ultime sullo schema di decreto, in modo da rendere il proprio parere potendo tenere in considerazione le osservazioni contenute negli «altri pareri previsti dalla legge».

Emerge chiaramente, dall'esame degli sviluppi procedimentali successivi alla trasmissione dello schema di decreto legislativo a tutti gli organi chiamati a esprimere parere (avvenuta il 16 marzo 2017, come attestato dagli atti parla-



mentari), che la *ratio* della norma di delega è stata rispettata, poiché le Commissioni parlamentari hanno reso il proprio parere avendo contezza di quello precedentemente espresso dalla Conferenza Stato-Regioni. Difatti: il 4 maggio 2017 quest'ultima ha reso parere favorevole, con condizioni; le Commissioni VIII (Ambiente) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati, successivamente alla formale trasmissione del parere della Conferenza Stato-Regioni, hanno espresso il proprio parere, rispettivamente, il 10 maggio e il 17 maggio 2017; infine, la XIII Commissione del Senato della Repubblica (Territorio, ambiente, beni ambientali) ha espresso il proprio parere il 16 maggio 2017, dopo aver ricevuto il parere della Conferenza Stato-Regioni, e, per di più, aver sentito, nel corso di una audizione informale il 9 maggio 2017, i rappresentanti di detta Conferenza.

Va rilevato, a conferma della piena «interlocuzione sullo schema di decreto delegato degli organi chiamati a rendere il parere» (sentenza n. 261 del 2017), come questi ultimi si siano tutti espressi oltre i termini indirettamente prescritti dalla legge delega: la Conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, avrebbe dovuto rendere il parere entro venti giorni dalla trasmissione dello schema di decreto e, dunque, non oltre il 5 aprile 2017; le Commissioni parlamentari, dal canto loro, disponevano, ai sensi dell'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, richiamato dall'art. 1, comma 1, della legge delega, di quaranta giorni, sempre a far data dalla trasmissione, e, pertanto, si sarebbero dovute esprimere non oltre il 25 aprile 2017. Nonostante l'avvenuta decorrenza dei termini, del resto ordinatori, il Governo, invece di procedere con l'adozione del decreto legislativo e con la trasmissione del medesimo al Presidente della Repubblica per la sua emanazione, secondo quanto consentitogli dal richiamato art. 31, comma 3, ha opportunamente deciso di attendere l'espressione dei pareri.

Il complessivo procedimento, pertanto, si è svolto con modalità che hanno consentito alle Commissioni parlamentari di avere conoscenza - condizione ineludibile, questa, per la legittimità del procedimento di adozione del decreto legislativo - del parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni. Ciò che, peraltro, è sufficiente per considerare non fondata la questione, promossa in via subordinata e basata su un'asserita inversione dei pareri, per violazione del principio di leale collaborazione.

La circostanza che il procedimento di adozione del decreto legislativo sia avvenuto nel rispetto della *ratio* della norma di delega, dunque senza l'«abuso di procedimento» denunciato dalla ricorrente, esclude altresì che la contestuale trasmissione dello schema a Commissioni parlamentari e Conferenza Stato-Regioni sia valsa soltanto a ottenere indebitamente lo slittamento del termine per l'esercizio della delega. Tale slittamento, che ha consentito l'emanazione del decreto legislativo il 16 giugno 2017, si è verificato, difatti, in ragione della sussistenza delle condizioni previste dalla delega: trasmissione dello schema di decreto alle Commissioni parlamentari entro il termine per l'esercizio del potere delegato; coinvolgimento, entro quel medesimo termine, anche della Conferenza Stato-Regioni; infine, scadenza del termine per rendere il parere da parte degli organi parlamentari in data successiva a quella entro cui si sarebbe dovuto procedere all'emanazione del decreto legislativo.

3.3.4.- Non fondata è, poi, la questione in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la cui violazione sarebbe stata in ipotesi determinata dall'emanazione del decreto legislativo oltre il termine per il recepimento della direttiva. È sufficiente rilevare, in proposito, come il suo accoglimento aggraverebbe il vulnus al parametro costituzionale evocato, poiché l'annullamento dell'intero decreto legislativo renderebbe lo Stato italiano responsabile per il mancato recepimento della direttiva 2014/52/UE.

3.4.- La Regione Puglia impugna l'intero decreto legislativo, lamentando sia stato adottato in contrasto con il principio di leale collaborazione, in quanto, incidendo la disciplina da esso recata su un intreccio di materie di competenza statale e regionale, la sua adozione avrebbe dovuto essere preceduta dall'intesa con le Regioni, conformemente a quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 251 del 2016.

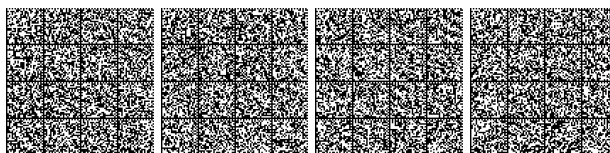
Censure di identico tenore sono svolte da tutte le altre ricorrenti in rapporto non all'intero decreto legislativo, ma a singole disposizioni del decreto impugnato.

3.4.1.- Le ricorrenti ritengono che il principio della previa intesa derivi direttamente dalla Costituzione e debba, pertanto, trovare applicazione anche in assenza di espresse previsioni della legge delega.

La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Regione Puglia, inoltre, chiedono a questa Corte - qualora ritenga che l'intesa debba essere prevista a monte dal legislatore delegante - di sollevare innanzi a sé stessa questione di legittimità costituzionale della legge delega n. 114 del 2015.

3.4.2.- In relazione ad alcuni dei ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità delle censure, in quanto non precedute dalla tempestiva impugnazione, *in parte qua*, della legge delega. Impugnazione la cui esperibilità è, peraltro, contestata dalle ricorrenti nelle memorie illustrative, sull'assunto che i principi e criteri direttivi della legge n. 114 del 2015 non presenterebbero quel tasso di specificità e concretezza atto a rendere immediatamente percepibile l'invasione delle competenze regionali.

3.4.3.- L'eccezione di inammissibilità è fondata.



Questa Corte ha già affermato che, alla luce dei principi desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016, la norma di delega può essere impugnata «allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa» (sentenza n. 261 del 2017). Dall'immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, deriva, per un verso, che «la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato» e, per un altro, che l'eventuale vizio del decreto delegato è, dunque, meramente riflesso, con la conseguenza che la censura di violazione del principio di leale collaborazione «denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega» (sentenza n. 261 del 2017).

La mancata impugnazione della legge delega non può essere impropriamente surrogata, per le ragioni anzidette, dalle questioni di legittimità proposte negli odierni giudizi, le quali, pertanto, vanno dichiarate inammissibili. Tali ultime argomentazioni valgono altresì a escludere che questa Corte possa prendere in considerazione l'istanza di autorimessione sulla legge delega, proposta dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Regione Puglia (sentenza n. 261 del 2017).

4.- Al fine di procedere allo scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale promosse avverso le singole disposizioni del decreto legislativo impugnato, è necessario premettere un esame del contenuto normativo della direttiva 2014/52/UE e della legge delega n. 114 del 2015, nonché una ricostruzione dell'ambito materiale sul quale interviene il d.lgs. n. 104 del 2017.

5.- Come già anticipato, il d.lgs. n. 104 del 2017 ha realizzato un ampio intervento di riforma delle procedure di valutazione di impatto ambientale, già puntualmente disciplinate dal cod. ambiente sulla scorta degli impulsi derivanti dal diritto sovranazionale sin dalla direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

5.1.- Si tratta di un settore ove l'intervento europeo si è manifestato in tutta la sua evidenza, in nome di finalità e obiettivi che hanno sviluppato in senso progressivo le stesse norme costituzionali, prive, sino alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, di significativi riferimenti al valore ambientale, se si esclude il cenno al paesaggio di cui all'art. 9 Cost.

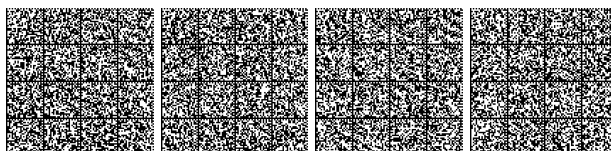
Come questa Corte ha avuto modo di affermare in una risalente decisione riguardante il "prototipo" della VIA, la normativa interna di recepimento della direttiva 85/337/CEE ha dato, per la prima volta, «riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» (sentenza n. 210 del 1987). L'emersione dell'ambiente quale bene giuridico complesso, insieme situazione soggettiva e interesse obiettivo della collettività, ha reso necessaria la creazione di «istituti giuridici per la sua protezione», nell'ottica di «una concezione unitaria [...] comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali» del Paese. In altri termini, l'ambiente esprime valori che «la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le [relative] norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione» (sentenza n. 210 del 1987).

5.2.- La VIA ha, dunque, una duplice valenza: istituto comunitariamente necessitato, essa ha rappresentato, sin dalle sue origini, uno strumento per individuare, descrivere e valutare gli effetti di un'attività antropica sulle componenti ambientali e, di conseguenza, sulla stessa salute umana, in una prospettiva di sviluppo e garanzia dei valori costituzionali. Descritta dall'art. 5 cod. ambiente, la VIA ha giuridicamente una struttura anfibia: per un verso, conserva una dimensione partecipativa e informativa, volta a coinvolgere e a fare emergere nel procedimento amministrativo i diversi interessi sottesi alla realizzazione di un'opera ad impatto ambientale; per un altro, possiede una funzione autorizzatoria rispetto al singolo progetto esaminato.

5.3.- Il d.lgs. n. 104 del 2017 si inserisce in tale contesto. Esso declina nell'ordinamento italiano le innovazioni apportate dalla direttiva 2014/52/UE che modifica la direttiva 2011/92/UE.

5.3.1.- La novella sovranazionale è incentrata, anzitutto, sull'obiettivo di migliorare la qualità della procedura di valutazione dell'impatto ambientale, allineandola ai principi della regolamentazione intelligente, e cioè della regolazione diretta a semplificare le procedure e a ridurre gli oneri amministrativi implicati nella realizzazione dell'opera. In coerenza con questi obiettivi, la direttiva si propone di promuovere l'integrazione delle valutazioni dell'impatto ambientale nelle procedure nazionali (considerando n. 21), realizzando procedure coordinate e/o comuni nel caso in cui la valutazione risulti contemporaneamente dalla direttiva in oggetto e da altre direttive europee in materia ambientale (considerando n. 37). Essa si preoccupa di potenziare l'accesso del pubblico alle informazioni ambientali anche mediante la pubblicazione del progetto e delle osservazioni in formato elettronico (considerando n. 18) e di prevedere l'eventuale esonero dalle procedure per progetti, o parti di progetti, destinati a scopo di difesa nazionale oppure aventi quale unica finalità la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile (considerando n. 19 e n. 20).

La direttiva, inoltre, impone agli Stati membri di assicurare trasparenza e responsabilità, documentando le proprie decisioni e considerando i risultati delle consultazioni effettuate e delle pertinenti informazioni raccolte, adattando e



chiarendo i criteri di selezione per stabilire quali progetti sottoporre a VIA, richiedendo altresì di precisare il contenuto della determinazione successiva alla verifica di assoggettabilità a VIA, in particolare in caso non sia richiesta una valutazione dell'impatto (considerando n. 29).

Infine, la direttiva invita gli Stati membri a garantire che il processo decisionale si svolga «entro un lasso di tempo ragionevole», in funzione della natura, complessità e ubicazione del progetto nonché delle sue dimensioni (considerando n. 36) e a determinare, in piena autonomia, sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive da applicare in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate ai sensi della direttiva (considerando n. 38).

5.3.2.- Questi principi sono stati in parte riprodotti dalla legge delega n. 114 del 2015, la quale ha stabilito, all'art. 14, che il Governo avrebbe dovuto realizzare la «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»; rafforzare la «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», e revisionare il sistema sanzionatorio «al fine di definire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive e di consentire una maggiore efficacia nella prevenzione delle violazioni». Nell'intervento di riforma, infine, l'esecutivo avrebbe dovuto prevedere «la 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».

5.3.3.- In attuazione della delega, è stato emanato il d.lgs. n. 104 del 2017, impugnato dalle ricorrenti. Tale atto ha riallocato in capo allo Stato alcuni procedimenti in materia di VIA in precedenza assegnati alle Regioni e ha disciplinato nuovamente, nella sua interezza, la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA e la VIA, introducendo altresì significative innovazioni, quali il provvedimento unico in materia ambientale (facoltativo per i procedimenti di competenza statale, obbligatorio per le Regioni).

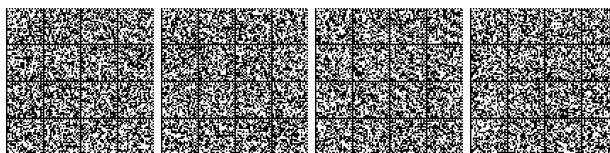
6.- Alla luce di tali premesse, emerge *ictu oculi* come la materia su cui insiste il decreto legislativo impugnato sia riconducibile, in via prevalente, alla competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). Questa Corte ha in più occasioni affermato che «[l]'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della "tutela ambientale"» altresì precisando che esso rappresenta «nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale» (sentenze n. 232 del 2017 e n. 215 del 2015; nello stesso senso, le sentenze n. 234 e n. 225 del 2009).

6.1.- La VIA, dunque, rappresenta lo strumento necessario a garantire una tutela unitaria e non frazionata del bene ambiente. Per costante giurisprudenza di questa Corte, la tutela dell'ambiente non è configurabile «come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». L'ambiente 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 [però] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, le sentenze n. 66 del 2018, n. 218 e n. 212 del 2017, n. 210 del 2016). In tal caso, la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente «viene 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, le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007).

La trasversalità della tutela ambientale implica una connaturale intersezione delle competenze regionali, attraversate, per così dire, dalle finalità di salvaguardia insite nella materia-obiettivo.

6.2.- Quanto appena detto, utile a inquadrare l'ambito materiale interessato dalla disciplina, deve essere ulteriormente specificato con riferimento agli enti ad autonomia differenziata: in relazione a questi ultimi, la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale deve essere necessariamente temperata con lo spazio di autonomia spettante in virtù dello statuto speciale (sentenze n. 212 del 2017, n. 51 del 2016, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010).

6.2.1.- Non può escludersi che, nel caso di specie, vista la molteplicità di ambiti materiali toccati dall'intervento statale, comunque funzionalizzato, nel suo insieme, ad offrire una efficace, territorialmente non frazionabile, tutela ambientale, possano venire in rilievo alcune delle competenze disciplinate dagli statuti speciali. Ciò nonostante, va rilevato che tutti gli statuti speciali delle ricorrenti annoverano, tra i limiti alle competenze statutariamente previste, le norme statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali (artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670,





recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»; art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»; art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia»; art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna»).

Con riferimento alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, anche recentemente questa Corte ha preteso «dalle regioni speciali (e dalle due province autonome) il rispetto di prescrizioni legislative statali di carattere generale incidenti su materie assoggettate dagli statuti al regime della competenza legislativa piena o primaria» (sentenza n. 229 del 2017). In particolare, il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso 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. 229 del 2017; nello stesso senso, le sentenze n. 212 del 2017, n. 233 del 2010, n. 164 del 2009, n. 51 del 2006 e n. 536 del 2002).

6.2.2.- Non vi è dubbio che la normativa censurata può essere ascritta a tale categoria: le norme fondamentali di riforma economico-sociale sono tali, infatti, per il loro «contenuto riformatore» e per la loro «attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 229 del 2017). Gli interessi sottesi alla disciplina, che postulano una uniformità di trattamento sull’intero territorio nazionale (sentenze n. 170 del 2001, n. 477 del 2000 e n. 323 del 1998; da ultimo, anche sentenza n. 229 del 2017), assieme allo stretto rapporto di strumentalità che, nel caso *de quo*, le disposizioni intrattengono con il valore ambientale, bene di rango costituzionale che trova proprio nella valutazione di impatto ambientale un imprescindibile strumento di salvaguardia, concorrono a qualificare come norme fondamentali di riforma economico-sociale quelle recate dal decreto legislativo censurato. Con l’ovvia precisazione che quest’ultima è qualificazione che non può essere attribuita, immediatamente ed indistintamente, a tutte le disposizioni di tale decreto legislativo, ma deve essere valutata di volta in volta, alla luce della loro *ratio*, potendo risultare censurabili «qualora siano eccedenti o comunque incongruenti rispetto alla finalità complessiva della legge» (sentenza n. 212 del 2017).

6.2.3.- Peraltro, in forza della sua diretta derivazione europea, la normativa censurata deve rispettare anche i relativi vincoli, riconducibili al limite degli obblighi internazionali previsto dagli statuti speciali.

7.- Tutto ciò premesso, possono essere scrutinate le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti di singole disposizioni del decreto legislativo.

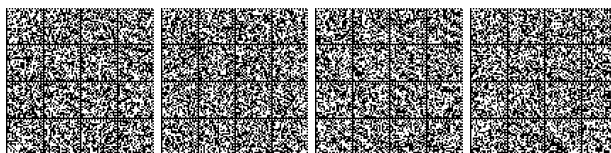
8.- Per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica, devono essere prioritariamente prese in esame le questioni, promosse in riferimento all’art. 76 Cost., fondate su censure dall’analogo, quando non del tutto identico, tenore argomentativo.

Le dieci ricorrenti, infatti, impugnano plurime disposizioni del d.lgs. n. 104 del 2017 lamentando che sono state adottate in eccesso di delega, posto che il profondo riassetto delle competenze, in materia di VIA, tra Stato e Regioni, operato dal legislatore delegato, non troverebbe alcuna base di legittimazione, né nella legge di delegazione, né nella direttiva europea che il Governo era chiamato ad attuare.

In particolare, è impugnato l’art. 3, che modifica l’art. 6 cod. ambiente, il quale definisce l’oggetto delle procedure di valutazione ambientale strategica (VAS), di VIA, di verifica di assoggettabilità a VIA e di autorizzazione integrata ambientale (AIA). Alcune ricorrenti (Regione Lombardia, Regione Puglia, Regione Abruzzo, Regione Veneto, Regione autonoma Sardegna e Regione Calabria) si concentrano, più nel dettaglio, sull’art. 3, comma 1, lettera *g*), il quale consente al 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, di esonerare dalla procedura di impatto ambientale progetti o parti di progetti aventi quale unico obiettivo la difesa nazionale o la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile, qualora ritenga che l’applicazione della disciplina possa pregiudicare i suddetti obiettivi. Viene censurato anche l’art. 3, comma 1, lettera *h*), il quale dispone che il Ministro dell’ambiente, in casi eccezionali e previo parere del Ministro dei beni culturali, possa esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalla procedura di VIA.

Oggetto di ricorso è anche l’art. 4, il quale novella l’art. 7 cod. ambiente, che - a seguito dello “scorporo” da esso delle disposizioni relative alla VIA (ora allocate nel nuovo art. 7-bis) - regola le competenze in materia di VAS e di AIA.

Censurato è altresì l’art. 5, il quale, inserendo nel cod. ambiente il sopra richiamato art. 7-bis, ridisegna la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA, sul piano tanto normativo quanto amministrativo. In particolare, la nuova disciplina ripartisce i progetti tra lo Stato e le Regioni tramite rinvio agli Allegati (II e II-bis, per la competenza statale, e III e IV, per la competenza regionale), alla Parte seconda



cod. ambiente (commi 2 e 3 del nuovo art. 7-*bis*), imponendo alle Regioni e alle Province autonome di assicurare che le procedure di loro competenza siano svolte in conformità al medesimo cod. ambiente (come modificato dal d.lgs. n. 104 del 2017), oltre che alla normativa europea.

Le ricorrenti considerano poi viziati per eccesso di delega l'art. 12, nella parte in cui sostituisce l'art. 23, comma 4, secondo periodo, cod. ambiente (trasmissione, a tutti gli enti potenzialmente interessati, della documentazione richiesta al proponente ai fini della *VIA*); l'art. 13, nella parte in cui sostituisce l'art. 24, comma 3, secondo periodo, del medesimo decreto (il quale stabilisce il termine di sessanta giorni per la presentazione di osservazioni e pareri da parte della amministrazioni potenzialmente interessate a fronte di modifiche o integrazioni apportate al progetto ad opera del proponente); l'art. 14, sia nella parte in cui sostituisce l'art. 25, comma 1, primo periodo, cod. ambiente (concernente la valutazione di impatto ambientale compiuta tenendo conto dei pareri degli enti potenzialmente interessati), sia nella parte in cui, sostituendo il contenuto normativo dell'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006, nei provvedimenti di *VIA* di competenza statale non richiede più il previo parere della Regione interessata. Inoltre, sono censurati gli artt. 8, 14, 16 e 17 del d.lgs. n. 104 del 2017, laddove prevedono il coinvolgimento del Ministro dei beni culturali e non della Regione interessata per gli interventi di *VIA* statale da realizzare nel territorio regionale.

È impugnato anche l'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, introduttivo dell'art. 27-*bis* cod. ambiente, il quale disciplina il provvedimento unico regionale. Ai sensi di tale disposizione, nei procedimenti di *VIA* per i quali è competente la Regione, il relativo provvedimento, finalizzato al rilascio di tutti i provvedimenti altrimenti denominati, viene rilasciato a seguito di apposita conferenza di servizi convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Impugnati, infine, sono l'art. 22, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, che modifica gli Allegati al cod. ambiente recanti gli elenchi dei progetti di competenza statale o regionale, riallocando in capo allo Stato una significativa aliquota di tipologie progettuali, e l'art. 26, comma 1, lettera *a*), del medesimo decreto, il quale si limita a disporre le correlative abrogazioni.

8.1.- Ad avviso delle ricorrenti, le disposizioni censurate, che rendono manifesta l'innovatività del complessivo intervento di riforma, non sarebbero consentite dai principi e criteri direttivi dettati dall'art. 14 della legge delega, inerenti alla «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione» delle procedure di *VIA*, al rafforzamento della loro qualità, alla revisione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio e alla destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative. Nessuno di tali criteri, sostengono le ricorrenti, avrebbe autorizzato il legislatore delegato ad intervenire sul riparto delle attribuzioni tra i diversi livelli istituzionali, segnatamente nella direzione di una marcata attrazione delle competenze verso il centro. D'altra parte, a fronte di deleghe al riassetto o al riordino, l'esercizio di poteri innovativi potrebbe ritenersi ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 50 del 2014, n. 162 e n. 80 del 2012 e n. 293 del 2010).

Tanto meno, poi, l'intervento in questione potrebbe trovare fondamento nei principi e criteri direttivi generali della legge quadro europea, richiamati dall'art. 1, comma 1, della legge delega n. 114 del 2015. L'art. 32, comma 1, lettera *g*), della suddetta legge quadro prevede, al contrario, che, quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse, debbano essere rispettati i «principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e le competenze delle regioni e degli altri enti territoriali».

La direttiva 2014/52/UE, dal canto suo, non esprimerebbe alcuna opzione in punto di competenza accentrata o decentrata, riconoscendo che gli Stati membri dispongono di varie possibilità per l'attuazione dei relativi obiettivi.

8.2.- In via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla difesa statale con riferimento al ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, per genericità delle censure e mancata indicazione delle competenze legislative asseritamente lese dall'intervento normativo in oggetto.

I termini delle questioni di legittimità costituzionale prospettate sono infatti identificati con sufficiente precisione, risultando soddisfatto l'onere, gravante sulla ricorrente, di individuazione delle disposizioni impugnate, dei parametri evocati e delle ragioni delle violazioni lamentate, secondo quanto costantemente richiesto da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2018, sentenze n. 247, n. 245 e n. 231 del 2017).

8.3.- Tutte le ricorrenti hanno adeguatamente motivato in ordine alla ridondanza del vizio di eccesso di delega sulle loro competenze, emergendo indiscutibilmente, dai loro ricorsi, quali tra queste sarebbero illegittimamente incise dalle disposizioni impugnate.

8.4.- Le questioni, tuttavia, non sono fondate.



8.4.1.- Deve escludersi, innanzitutto, che la legge n. 114 del 2015 rientri nel novero delle deleghe di mero riassetto o riordino, in ragione delle quali, per costante giurisprudenza di questa Corte, i poteri del legislatore delegato di introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto alla previgente disciplina normativa devono considerarsi circoscritti entro limiti puntuali.

Va rilevato, infatti, che i principi e criteri direttivi della odierna delega, di cui si è già detto e sui quali a breve si tornerà, necessariamente integrati con le indicazioni recate dalla direttiva europea da attuare, prefiguravano, al contrario, una complessiva riforma - ben oltre, dunque, il mero riassetto privo di innovazioni - di un settore strategico per la tutela ambientale quale è la VIA. D'altronde, l'attuazione di una direttiva dell'Unione europea, per di più modificativa di una precedente, non può non implicare l'adozione di misure normative innovative, volte a realizzare, nell'ordinamento interno, le finalità e agli obiettivi posti a livello europeo.

8.4.2.- Per quel che concerne lo scrutinio del supposto contrasto con i principi e criteri direttivi della delega o con i principi espressi dalla direttiva europea, va ricordato che la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che «la legge delega, fondamento e limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato, ma ben può essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di "riempimento" normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione "legislativa"» (sentenza n. 104 del 2017). In questo quadro, la valutazione di conformità del decreto legislativo alla sua legge delega «richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega» (sentenza n. 250 del 2016).

Quando si tratti, poi, di dare attuazione, per il mezzo del binomio legge di delega-decreto legislativo, alla normativa europea, si è affermato, altrettanto costantemente, che «i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato» (sentenze n. 210 del 2015 e n. 134 del 2013; nello stesso senso, la sentenza n. 32 del 2005).

8.4.3.- Nella specie, obiettivo della direttiva - come si è ampiamente già visto - è quello di migliorare la qualità della procedura di VIA, allineandola ai principi della «regolamentazione intelligente», diretta a semplificare le procedure e a ridurre gli oneri amministrativi (considerando n. 6), facendo sì che le procedure stesse possano svolgersi entro un lasso di tempo ragionevole (considerando n. 36).

La legge delega, in conformità alla direttiva, ha indicato, in particolare, la semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di VIA, nonché il rafforzamento della loro qualità, quali principi e criteri direttivi cui doveva dar seguito il Governo.

La modifica, posta in essere dalle disposizioni impugnate, della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA e dei relativi procedimenti non è certo estranea alla *ratio* della delega. Come si spiega nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo trasmesso alle Camere, la strategia adottata si giustifica con l'esigenza di rendere omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole, in modo da recepire fedelmente la direttiva, che reca una disciplina piuttosto dettagliata, superando la pregressa situazione di frammentazione e contraddittorietà della regolamentazione, dovuta alle diversificate discipline regionali: frammentazione cui erano imputabili le criticità riscontrate nella gestione delle procedure, generatrice anche di una preoccupante dilatazione dei loro tempi di definizione.

Vero è che la "centralizzazione" delle competenze non era specificamente imposta né dalla legge delega né dalla direttiva - la quale si riferisce genericamente all'«autorità competente» in materia di VIA, prendendo atto delle diverse possibilità che gli Stati membri hanno per la sua attuazione - ma la soluzione prescelta dal legislatore delegato è frutto legittimo dell'esercizio di quel margine di discrezionalità riconosciuto al Governo per raggiungere gli obiettivi posti dalla direttiva e dalla legge delega. Ciò non significa - ovviamente - che l'odierna conformazione della disciplina in tema di VIA, per il solo fatto di non essere stata adottata in eccesso di delega, sia per ciò solo rispettosa delle competenze regionali costituzionalmente garantite: questa, infatti, è valutazione di tutt'altro tenore, che va condotta alla stregua di parametri diversi da quelli concernenti la conformità delle disposizioni impugnate alla delega legislativa.

8.4.4.- Neppure colgono nel segno alcune delle ricorrenti quando sostengono che la disciplina impugnata sarebbe in contrasto, in particolare, con il principio e criterio direttivo di cui all'art. 32, comma 1, lettera g), della legge n. 234 del 2012, richiamato dalla legge delega: principio che avrebbe imposto al Governo, nei casi in cui si verificano «sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse», di individuare procedure rispettose dei «principi di sus-



sidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione» e delle «competenze delle regioni e degli altri enti territoriali».

Come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, proprio il richiamo del delegante ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, lungi dal cristallizzare e rendere imm modificabile dal legislatore delegato il pregresso assetto di competenze, imponeva al Governo di verificare, alla luce dell'esperienza maturata, se l'assetto stesso fosse conforme ai principi evocati e di eventualmente apportarvi, all'esito, le opportune modificazioni, in quell'ottica di semplificazione e razionalizzazione complessivamente richiesta dalla legge delega.

Al riguardo, va anzi osservato come, alla luce dei puntuali rilievi posti in luce nella relazione di accompagnamento dello schema di decreto delegato, fosse evidente che era proprio la consistente varietà di discipline e sovrapposizioni di competenze ad aver determinato in misura rilevante, oltre ad una incongrua varietà di disposizioni procedurali, una consistente e intollerabile dilatazione dei tempi di definizione delle procedure, specie nei casi di maggior complessità sul versante dell'impatto ambientale. Il che, evidentemente, oltre a compromettere gli opposti obiettivi perseguiti dalla nuova direttiva europea, poneva in discussione anche gli interessi dei vari soggetti coinvolti nelle procedure.

8.4.5.- Infine, sono inammissibili le questioni di legittimità, prospettate dalla sola Provincia autonoma di Bolzano, concernenti la violazione del principio e criterio direttivo dettato dall'art. 32, comma 1, lettera c), della legge n. 234 del 2012.

Tale norma, infatti, prevede che gli atti di recepimento delle direttive UE non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse. La ricorrente, però, si limita a richiamare il divieto imposto dal legislatore delegante, senza indicare né quali sarebbero i livelli minimi di regolazione stabiliti dalla direttiva, né per quali ragioni le disposizioni impugnate li avrebbero, in ipotesi, resi più gravosi.

9.- Per quanto concerne lo scrutinio delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale, promosse con riferimento ai parametri relativi alla distribuzione costituzionale delle competenze, esso verrà condotto, in ragione delle diverse condizioni di autonomia costituzionalmente garantite, esaminando dapprima quelle promosse dalle Regioni a statuto ordinario e, successivamente, quelle proposte dalle Regioni a statuto speciale.

10.- Le Regioni Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria hanno impugnato l'art. 3, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui consente al Ministro dell'ambiente di esonerare dalle procedure di VIA, in tutto o in parte, progetti predisposti per rispondere ad emergenze di protezione civile.

Sarebbero violati gli artt. 3, 5, 32, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., con censure in larga parte sovrapponibili. In particolare, le ricorrenti lamentano una compressione delle competenze concorrenti in materia di protezione civile e di tutela della salute. Data la concorrenza di competenze, vi sarebbe una lesione del principio di leale collaborazione, perché la norma impugnata non avrebbe previsto la necessaria intesa con la Regione sul cui territorio dovrebbe essere realizzato il progetto. Sarebbe violato, poi, l'art. 3 Cost. - in alcuni ricorsi evocato in combinato disposto con l'art. 97 Cost. - per mancanza di proporzionalità e rispondenza logica rispetto alle finalità dichiarate dell'intervento normativo. Infine, vi sarebbe violazione dell'art. 118 Cost., sub specie di illegittima compressione delle competenze amministrative affidate alle cure degli enti regionali.

La sola Regione Puglia censura anche, in combinato disposto con l'art. 3, comma 1, lettera g), l'art. 18, comma 3, dello stesso decreto legislativo, il quale disciplina la cosiddetta VIA postuma, nella parte in cui autorizza la continuazione dell'attività nonostante l'acclarata violazione dei termini di valutazione ambientale, per violazione degli artt. 3, 9, 24 e 97 Cost. *In parte qua*, il decreto consentirebbe attività, potenzialmente lesive per l'ambiente, entro un termine non specificato in via legislativa.

10.1.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Puglia, sul combinato disposto di cui sopra, per difetto di motivazione in ordine alla ridondanza dei vizi evocati su proprie competenze, accogliendo, sul punto, l'eccezione avanzata dalla difesa statale.

Questa Corte ha costantemente affermato (da ultimo, sentenze n. 78 del 2018, n. 13 del 2017, n. 287, n. 251 e n. 244 del 2016) che le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito (sentenze n. 65 e n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015). Le questioni prospettate con riferimento all'impugnazione dell'art. 18, comma 3, del d.lgs. n. 104 del 2017 non soddisfano nessuna delle due condizioni, prive come sono di qualsiasi riferimento alla specifica competenza legislativa



che si assume violata e risultando impossibile, dunque, individuare la potenziale lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Di qui l'inammissibilità delle questioni.

10.2.- Le restanti questioni, sollevate sull'art. 3, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 104 del 2017, non sono fondate.

La norma impugnata riproduce quanto stabilito dalla disciplina europea, la quale, all'art. 1, paragrafo 3, della direttiva 2011/92/UE, modificata dalla più recente direttiva 2014/52/UE, stabilisce che «[g]li Stati membri possono decidere, dopo una valutazione caso per caso e se così disposto dalla normativa nazionale, di non applicare la presente direttiva a progetti, o parti di progetti, aventi quale unico obiettivo la difesa o a progetti aventi quali unico obiettivo la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile, qualora ritengano che la sua applicazione possa pregiudicare tali obiettivi».

Inserendosi nel margine di discrezionalità lasciato aperto dalla direttiva, la normativa nazionale ha previsto che sia lo Stato a decidere, di volta in volta, se abbassare gli standard di tutela ambientale, laddove necessario a fronteggiare un fatto emergenziale. Non a caso, questa Corte ha già affermato che «non è inibito allo Stato, nell'esercizio di una scelta libera del legislatore nazionale, prevedere in modo non irragionevole l'esclusione della suddetta valutazione di impatto ambientale per opere di particolare rilievo quali quelle destinate alla protezione civile» (sentenza n. 234 del 2009).

Di qui la non fondatezza delle censure promosse in relazione agli artt. 3 e 97 Cost.

10.2.1.- L'attribuzione allo Stato del potere di esonero non è incongruente con la necessità di garantire l'uniformità della protezione ambientale. La disposizione impugnata interseca senz'altro la materia della protezione civile, ma prevale, nel caso di specie, la competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., stante l'esigenza di garantire uniformemente sul territorio nazionale, pur in ragione di particolari emergenze, i livelli di protezione ambientale.

10.2.2.- Priva di fondamento è altresì la censura di violazione del principio di leale collaborazione, principio salvaguardato, a monte, attraverso il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, chiamata ad esprimere il parere sullo schema di decreto legislativo che annoverava tale norma. Deve essere sottolineato, poi, in linea con quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, che la leale collaborazione è salvaguardata anche a "valle" del procedimento amministrativo. La delibera dello stato di emergenza, infatti, viene decisa, dal Consiglio dei ministri previa intesa con la Regione interessata, secondo quanto previsto dall'art. 24 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), che riproduce sul punto quanto stabiliva l'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile). Alla luce di un inquadramento sistematico della norma, ben può dirsi che la decisione di esonero dalla VIA dovrà succedere alla decisione di realizzare interventi di protezione civile concertati con gli enti territoriali interessati.

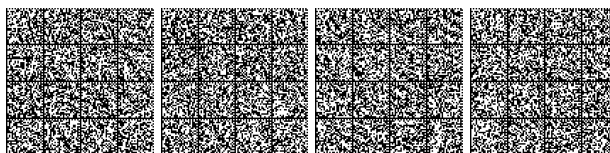
11.- La Regione Veneto ha impugnato anche l'art. 3, comma 1, lettera h), il quale ha sostituito il comma 11 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, prevedendo, come si è già visto, che il Ministro dell'ambiente, in casi eccezionali e previo parere del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, possa esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalla procedura di VIA. In tali casi, il Ministero deve esaminare se sia opportuna un'altra forma di valutazione; mette a disposizione del pubblico coinvolto tutte le informazioni raccolte con le eventuali altre forme di valutazione e le ragioni per cui è stata concessa l'esenzione; informa la Commissione europea dei motivi che giustificano l'esenzione fornendo le informazioni acquisite.

Ad avviso della ricorrente sarebbero violati gli artt. 3, 97, 117, terzo comma, 118 Cost. e il principio di leale collaborazione. La disposizione sarebbe irragionevole e porterebbe un vulnus al principio di legalità, perché consentirebbe al Ministro, a sua discrezione, di privare un progetto della valutazione di impatto ambientale. Essa rappresenterebbe un grimaldello in grado di alterare il sistema di riparto delle competenze esistenti tra Stato e Regione in materia di VIA, senza che sia prevista alcuna forma di partecipazione, decisoria o istruttoria, da parte delle Regioni, con conseguente violazione degli artt. 118 e 120 Cost.

11.1.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto non sono fondate.

La censurata disposizione ricalca il tenore letterale della normativa europea (art. 2, paragrafo 4, direttiva 2011/92/UE, come rivista dalla direttiva 2014/52/UE), ponendo in capo al vertice dell'amministrazione centrale la scelta di derogare ai livelli di tutela ambientale e attribuendo, in modo non irragionevole, allo Stato la responsabilità politico-amministrativa di esonerare specifici progetti di fronte alla Commissione europea.

D'altronde, dal punto di vista interno, questa opzione trova coerente giustificazione nella necessaria uniformità della protezione ambientale, così evitando un esiziale frazionamento delle esigenze di tutela. La prevalenza della finalità ambientale consente, anche in questo caso, di respingere le censure relative alla asserita violazione delle competenze regionali.



12.- Le Regioni Lombardia, Abruzzo, Calabria e Veneto impugnano, in forma sostanzialmente cumulativa, gli artt. 5, 22, commi da 1 a 4, e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017. I primi due articoli - come si è già visto - riguardano i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA, con rimodulazione contenutistica degli appositi Allegati alla Parte seconda cod. ambiente, e dai quali, in buona sostanza, si desume - rispetto al previgente regime - l'allocazione in capo allo Stato di una non trascurabile quantità di tipologie progettuali per le quali la VIA e la verifica di relativa assoggettabilità passano dalla competenza normativa e amministrativa delle Regioni a quella dello Stato. L'art. 26 dispone le corrispondenti e consequenziali abrogazioni delle previgenti disposizioni, espressamente reputate incompatibili con la nuova disciplina in tema di allocazione delle competenze.

12.1.- Le Regioni ricorrenti lamentano che la nuova disciplina recata dalle disposizioni impugnate violi l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto sarebbero illegittimamente incise le loro competenze ivi previste. Altresì violato sarebbe l'art. 118 Cost., in quanto risulterebbero ridimensionate le competenze amministrative regionali e quelle già conferite dalla Regione agli enti locali, prescindendo da ogni valutazione sull'adeguatezza, o meno, del livello istituzionale coinvolto, con conseguente violazione anche del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Le sole Regioni Lombardia e Abruzzo sostengono che l'impugnato art. 5 sia in contrasto anche con l'art. 3 Cost. in quanto, per un verso, sarebbe irragionevole la diversità di disciplina prevista per la VAS e la VIA, dal momento che per la prima l'art. 7 cod. ambiente, come modificato dall'art. 7 del d.lgs. n. 104 del 2017, ha confermato la competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni e delle Province autonome; per un altro verso, risulterebbe del pari irragionevole che, in particolare attraverso i commi 7 e 8 del nuovo art. 7-bis del medesimo codice, risulti preclusa la possibilità per le Regioni di stabilire livelli di tutela dell'ambiente più elevati rispetto alla disciplina statale.

12.2.- Preliminarmente, deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità, per genericità e carenza di motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale aventi per oggetto gli artt. 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le ricorrenti avrebbero dovuto individuare i progetti la cui sottrazione alla VIA regionale determinerebbe violazione dell'art. 118 Cost., così come avrebbero dovuto adeguatamente motivare circa l'adeguatezza del livello regionale allo svolgimento della relativa funzione amministrativa.

I ricorsi passano in analitica rassegna le previsioni novellate dalle quali emerge l'allocazione di funzioni in capo allo Stato: la violazione dell'art. 118 Cost. risiederebbe proprio in tale circostanza, ovverosia nel fatto che vengono ridimensionate le competenze amministrative regionali e quelle a suo tempo conferite, prescindendo da valutazioni sulla adeguatezza o meno del livello istituzionale coinvolto, violando anche il principio di leale collaborazione. Le Regioni, dunque, si assumono lese dalla sottrazione di competenze a lungo esercitate, e tanto basta a ritenere sufficientemente motivate le censure di costituzionalità in relazione agli evocati parametri costituzionali.

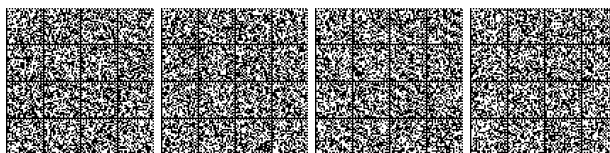
12.3.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale proposte in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. non sono fondate.

Non può esservi dubbio, infatti, sulla riconducibilità delle disposizioni impugnate alla potestà esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema». Esse modificano, come si è visto, i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA (artt. 5 e 22) e determinano espressamente l'abrogazione delle previgenti disposizioni reputate incompatibili (art. 26). Si tratta, detto altrimenti, del «cuore» della disciplina, poiché sono precisamente le norme impugnate quelle che - in attuazione degli obiettivi, posti dalla direttiva e dalla delega, di «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale» e di «rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale» - determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema. Fattore, quest'ultimo, che aveva originato sovrapposizione e moltiplicazione di interventi, oltre che normative differenziate le quali, accanto a diluizioni temporali reputate inaccettabili (puntualmente poste in evidenza dal Governo nella relazione illustrativa dello schema di decreto oggi all'esame di questa Corte), inducevano a deprecabili fenomeni di «delocalizzazione dei progetti verso aree geografiche a basso livello di regolazione ambientale».

La unitarietà e allocazione presso lo Stato delle procedure coinvolgenti progetti a maggior impatto ha, dunque, risposto ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale.

Gli argomenti sinora esposti valgono, altresì, a considerare non fondate le censure proposte in riferimento agli artt. 5, 118 e 120 Cost.

12.4.- In relazione alle questioni di legittimità costituzionale aventi per oggetto il solo art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017, le Regioni ricorrenti hanno adeguatamente motivato in ordine alla ridondanza su loro competenze della lamentata violazione dell'art. 3 Cost.



12.4.1. - Nel merito, tuttavia, le censure non sono fondate.

Non può considerarsi irragionevole la scelta del legislatore statale, titolare della competenza esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di predisporre due discipline differenziate per istituti, quali la VIA e la VAS, che, pur essendo entrambi istituti «che valutano in concreto e preventivamente la “sostenibilità ambientale”» (sentenza n. 225 del 2009), presentano, ad ogni modo, peculiarità che li mantengono distinti: la VIA, difatti, svolge una funzione autorizzatoria rispetto al singolo progetto ad impatto ambientale, mentre la VAS si inserisce nella funzione di pianificazione, proponendo un esame degli effetti che può avere sull'ambiente l'attuazione di previsioni contenute in piani e programmi.

La disposizione censurata, a dispetto di quanto sostenuto dalle ricorrenti, non esclude, inoltre, che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possano, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, stabilire livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla normativa statale. Le previsioni di cui ai commi 7 e 8 del nuovo art. 7-*bis* cod. ambiente, le quali dispongono che le competenze regionali siano esercitate «in conformità» alla normativa europea e alle disposizioni del medesimo decreto, non sono tali da impedire una normativa regionale che - salva l'inderogabilità, espressamente stabilita, dei termini procedurali massimi di cui agli artt. 19 e 27-*bis* dello stesso cod. ambiente - garantisca maggiormente la salvaguardia dell'ambiente. Di qui, pertanto, l'infondatezza, anche sotto questo profilo, delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 3 Cost.

13.- Le Regioni Lombardia, Abruzzo e Calabria impugnano l'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, introduttivo dell'art. 27-*bis* cod. ambiente, il quale disciplina il provvedimento unico regionale, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione. Ai sensi di tale disposizione, come già messo in evidenza, nei procedimenti di VIA per i quali è competente la Regione, il relativo provvedimento, che comprende tutti i provvedimenti altrimenti denominati necessari alla realizzazione del progetto, viene rilasciato a seguito di apposita conferenza di servizi convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-*ter* della legge n. 241 del 1990.

Ad avviso delle ricorrenti (in particolare, della Regione Calabria), sarebbe violato il principio di leale collaborazione, perché lo schema di decreto legislativo inviato alla Conferenza Stato-Regioni sarebbe stato privo della disposizione in esame, così da non rendere edotte le Regioni circa la rilevante innovazione normativa. Sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost.: l'obbligatorietà del provvedimento unico regionale sarebbe causa di irragionevole disparità di trattamento rispetto alle procedure di VIA di competenza statale, per le quali non è previsto il provvedimento unico, salvo specifica richiesta del proponente. Inoltre, il provvedimento unico regionale sarebbe disciplinato da una normativa eccessivamente dettagliata, che non lascerebbe alcuno spazio al legislatore regionale.

Secondo la Regione Abruzzo, poi, l'introduzione di un provvedimento unico regionale sarebbe illogica, anche in considerazione del fatto che a livello statale il provvedimento unico non opera d'ufficio, ma su richiesta del proponente.

Il procedimento delineato sarebbe altresì lesivo del principio di buon andamento ex art. 97 Cost., perché non vi sarebbe alcun coordinamento con altri procedimenti, essendo attribuito ad un'unica autorità, priva di competenze tecniche, il relativo potere amministrativo.

Nella sola rubrica del motivo di ricorso, la Regione Calabria indica, quale disposizione impugnata, anche l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, che disciplina il provvedimento unico ambientale nei procedimenti di competenza statale, senza tuttavia dedicarvi alcuna argomentazione.

La Regione Puglia, infine, contesta la legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui, sostituendo l'art. 25 cod. ambiente, nei provvedimenti di VIA statale non richiede più il previo parere della Regione interessata (comma 2). Sarebbe di conseguenza violato il principio di leale collaborazione.

13.1.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni, sollevate dalla Regione Calabria, relative all'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, perché le censure sono assolutamente prive di supporto argomentativo.

13.2.- Tutte le ricorrenti, invece, hanno adeguatamente motivato in relazione alla ridondanza del vizio di irragionevolezza e dell'asserita lesione del principio del buon andamento in relazione a loro competenze legislative potenzialmente lese dalla disposizione impugnata.

13.3.- Nel merito, tuttavia, le questioni non sono fondate.

L'impugnato art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017 è perfettamente coerente con la normativa sovranazionale, la quale non solo prevede la semplificazione delle procedure in materia di VIA, ma dispone anche che gli Stati membri prevedano procedure coordinate e comuni, nel caso in cui la valutazione risulti contemporaneamente dalla direttiva 2011/92/UE, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE, e dalle altre direttive europee in materia ambientale ad essa collegate. Inoltre, l'art. 1, paragrafo 1), della direttiva 2014/52/UE stabilisce nel dettaglio un *iter* procedurale che trova sostanziale riproduzione nella disposizione censurata.



La disciplina del provvedimento unico regionale, in coerenza con la delega conferita dal Parlamento, è finalizzata a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto.

È appena il caso di notare, peraltro, come la norma censurata non comporti alcun assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera. Il provvedimento unico non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi (comma 7, del nuovo art. 27-bis cod. ambiente, introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017). Esso ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti. Secondo una ipotesi già prevista dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenze di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) e ora disciplinata dall'art. 24 del decreto legislativo censurato, il provvedimento unico regionale non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto.

Evidente, allora, la riconducibilità della disposizione alla competenza esclusiva in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Per le medesime ragioni, non è fondata la questione relativa all'art. 97 Cost.

Né può sostenersi che il decreto legislativo censurato abbia realizzato una disparità di trattamento tra Stato e Regioni, come lamentato dalla Regione Calabria, avendo previsto solo per i procedimenti regionali l'obbligo del provvedimento unico, mentre per i procedimenti di competenza statale spetta al proponente la scelta di avvalersi di tale strumento. Appartiene, infatti, alla discrezionalità del legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva, anche in considerazione delle particolari dimensioni e del rilievo dei progetti da autorizzare a sé riservati, la modulazione dell'innovativo procedimento di VIA.

La pretesa violazione della leale collaborazione, anch'essa lamentata dalla Regione Calabria, è, di là da ogni altra considerazione, priva di riscontro fattuale: il provvedimento unico era già contenuto nell'art. 24 dello schema di decreto legislativo, che andava a sostituire il comma 4 dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990. Su sollecitazione della Conferenza Stato-Regioni, il Governo ha solo provveduto ad inserire un'autonoma disposizione su procedimento e provvedimento unico, lasciando, nell'art. 24, l'individuazione della conferenza di servizi come sede deputata all'acquisizione degli altri provvedimenti necessari alla realizzazione del progetto.

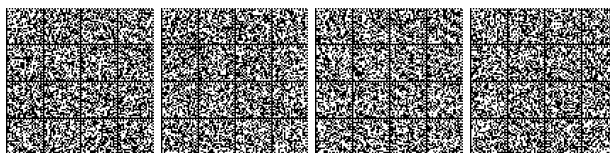
13.4.- Del pari non fondata è la questione, sollevata dalla Regione Puglia, in ordine all'art. 14 del d.lgs. n. 104 del 2017. Non sussiste, infatti, la violazione del principio di leale collaborazione, perché, coinvolta la Regione a monte in sede di Conferenza Stato-Regioni, la riconducibilità della disciplina alla tutela ambientale rende non doverose ulteriori forme di coinvolgimento delle Regioni a valle, nell'ambito del procedimento amministrativo che ricade nella competenza esclusiva dello Stato.

14.- Le Regioni Lombardia, Abruzzo, Veneto e Calabria impugnano l'art. 21 del d.lgs. n. 104 del 2017, che sostituisce il comma 1 dell'art. 33 cod. ambiente, concernente la determinazione delle tariffe a carico di coloro che propongono progetti, piani o programmi da sottoporre a verifica.

In via generale, la disciplina contenuta nel citato art. 33 è finalizzata a porre a carico del proponente gli oneri complessivi per lo svolgimento di tutte le attività e di tutti gli adempimenti necessari ai fini della valutazione dei progetti oggetto delle domande di autorizzazione.

Nella versione antecedente alla novella del 2017, la disposizione demandava, al comma 1, a un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione - sulla base di quanto previsto dall'art. 9 del d.P.R. 14 maggio 2007, n. 90 (Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248) - delle «tariffe da applicare ai proponenti per la copertura dei costi sopportati dall'autorità competente per l'organizzazione e lo svolgimento delle attività istruttorie, di monitoraggio e controllo previste dal presente decreto». Il comma 2 dell'art. 33 del d.lgs. n. 152 del 2006, invece, è rimasto inalterato e riconosce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la possibilità di determinare «proprie modalità di quantificazione e corresponsione degli oneri da porre in capo ai proponenti».

L'art. 21 del d.lgs. n. 104 del 2017 ha sostituito, come detto, unicamente il comma 1 del citato art. 33. Di là dalla diversa articolazione sintattica, la nuova disposizione continua a demandare la determinazione delle tariffe - peraltro, con più specifico riferimento alla copertura dei costi delle procedure di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS (anziché genericamente alle procedure previste dal cod. ambiente) - a un decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto





con il Ministro dell'economia e delle finanze. In luogo del pregresso richiamo all'art. 9 del d.P.R. n. 90 del 2017, si stabilisce che la determinazione debba aver luogo «sulla base del costo effettivo del servizio».

14.1.- Le censure delle quattro ricorrenti si incentrano sul mancato coinvolgimento delle Regioni nella determinazione delle tariffe: coinvolgimento da ritenere necessario, essendo quest'ultima basata su un elemento - il «costo effettivo del servizio» - la cui quantificazione non potrebbe prescindere da un confronto con tutte le autorità competenti in materia di VIA (e dunque anche con le Regioni).

Tale mancato coinvolgimento renderebbe la disposizione impugnata in contrasto con il principio di leale collaborazione e con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in quanto le norme censurate comprimerebbero il potere della Regione di individuare le migliori condizioni di esercizio delle funzioni di propria competenza, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché lederebbero l'autonomia legislativa della Regione in materia di organizzazione e la sua autonomia amministrativa.

La sola Regione Veneto, infine, lamenta la violazione di ulteriori tre parametri: l'art. 119 Cost., per lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, posto che le valutazioni amministrative e finanziarie in materia di VIA verrebbero ad essere condizionate dalla remuneratività delle tariffe stabilite unilateralmente dallo Stato; l'art. 3 Cost., stante l'irragionevolezza di una disciplina che «attribuisce una competenza decisoria ad un soggetto, senza prevedere adeguati apporti istruttori da parte delle altre autorità competenti a disciplinare il relativo procedimento e i suoi aspetti organizzatori»; infine, l'art. 97 Cost., in quanto la partecipazione delle Regioni al processo decisionale, potendo comportare semplificazioni procedurali, potrebbe determinare risparmi di spesa, con la conseguenza che la mancanza di tale partecipazione finirebbe per tradursi anche in un inutile aggravio di spese in violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

14.2.- Anche in relazione alle questioni ora in esame, le ricorrenti hanno adeguatamente motivato in punto di ridondanza, su loro attribuzioni, della violazione di parametri non attinenti al riparto delle competenze.

14.3.- Nel merito, tuttavia, le questioni non sono fondate, nei limiti e nei termini che seguono.

La norma censurata, incidendo sul solo comma 1 dell'art. 33 del d.lgs. n. 152 del 2006, ha inteso modificare la disciplina per la determinazione delle tariffe per le procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS di competenza statale. Come ha rilevato l'Avvocatura generale dello Stato, la circostanza che sia stata lasciata inalterata, invece, la previsione del successivo comma 2, non può avere altra valenza che quella di mantenere in capo alle Regioni e alle Province autonome il potere di stabilire un proprio regime tariffario, relativamente alle medesime procedure di loro competenza.

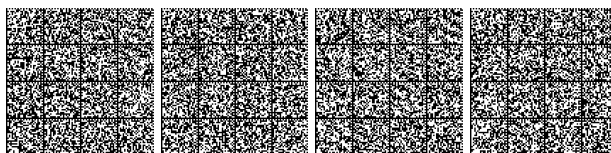
È soltanto necessario che le Regioni, nel determinare le tariffe, rispettino il criterio generale, introdotto dal legislatore delegato, della commisurazione degli oneri al «costo effettivo del servizio»: criterio che, sebbene enunciato al comma 1, ha tuttavia portata generale, anche perché sintonico alla *ratio* complessiva dell'art. 33 cod. ambiente, la quale, come già accennato, è quella di porre a carico dei proponenti gli oneri economici connessi allo svolgimento delle valutazioni e delle verifiche a tutela dell'ambiente.

Le doglianze relative al mancato coinvolgimento delle Regioni nella quantificazione di tale onere non ha, dunque, ragion d'essere, poiché l'opzione ermeneutica costituzionalmente imposta comporta che, per le procedure di loro competenza, le Regioni e le Province autonome, non solo sono coinvolte, ma sono titolari della potestà di determinazione delle tariffe.

15.- Le Regioni Lombardia, Abruzzo e Calabria impugnano l'art. 27 del d.lgs. n. 104 del 2017, recante la clausola di invarianza finanziaria. Il comma 1 di tale disposizione stabilisce che «[d]all'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»; il comma 2 prescrive che «[f]ermo il disposto di cui all'articolo 21» - relativo, come si è appena visto, alle tariffe da applicare ai proponenti per la copertura dei costi delle procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS - «le attività di cui al presente decreto sono svolte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

15.1.- Tutte e tre le ricorrenti denunciano la violazione dell'art. 76 Cost., assumendo che la disposizione impugnata si pone in contrasto con l'art. 1, comma 4, della legge delega n. 114 del 2015, che prevede la possibilità di riconoscere risorse in relazione a spese non contemplate dalle leggi vigenti e che non riguardino l'attività ordinaria delle amministrazioni, nei limiti occorrenti per l'adeguamento alla direttiva europea.

La sola Regione Calabria denuncia, altresì, la violazione dell'art. 81 Cost., assumendo che, nella specie, la clausola di invarianza finanziaria risulterebbe «palesamente aleatoria», posto che le modifiche alle procedure di VIA implicherebbero nuovi oneri a carico dell'autorità competente per effetto degli ulteriori adempimenti procedurali previsti, «con presumibili esigenze di risorse aggiuntive».



Le Regioni Lombardia e Abruzzo lamentano ulteriormente, a loro volta, la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. Il d.lgs. n. 104 del 2017 avrebbe, infatti, imposto alle Regioni nuovi adempimenti, con conseguenti nuovi oneri, intervenendo anche su materie di competenza concorrente, senza alcuna previsione finanziaria e imponendo, anzi, il «blocco delle risorse».

15.2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni, per genericità e difetto di motivazione in punto di violazione dei parametri costituzionali evocati.

L'eccezione è fondata.

Le ricorrenti sostengono che la nuova disciplina posta dal d.lgs. n. 104 del 2017 ha determinato un incremento di adempimenti procedurali a loro carico, ma, oltre a non precisare quali sarebbero tali nuovi adempimenti, neppure identificano puntualmente i maggiori oneri economici che ne deriverebbero.

Le evocate censure, peraltro, finiscono per rivelarsi anche contraddittorie rispetto alla doglianza principale delle stesse ricorrenti, ovvero l'avvenuta contrazione, ad opera del decreto legislativo impugnato, delle competenze regionali in materia di VIA. A una tale contrazione, infatti, dovrebbe logicamente conseguire un decremento, e non già un incremento, delle esigenze finanziarie delle Regioni, sicché tanto più sarebbe stata necessaria la specifica indicazione dei lamentati maggiori oneri economici.

16.- Scrutate e decise le questioni sollevate dalle Regioni a statuto ordinario, è ora possibile affrontare le censure proposte dagli enti ad autonomia differenziata.

17.- Le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, e le Province autonome di Trento e di Bolzano impugnano, sotto vari profili, gli artt. 5, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, i quali, come si è già visto, modificano le competenze in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA.

17.1.- Le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, con argomentazioni pressoché identiche, lamentano la violazione, da parte delle disposizioni censurate, di norme dei rispettivi statuti speciali attributive di competenze, nonché dell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost.

La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste censura i soli artt. 5 e 22, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, in riferimento a diversi parametri del proprio statuto speciale, in combinato disposto con l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in quanto sarebbero state sottratte competenze ad essa spettanti, nonché in riferimento agli artt. 3, 97 e 118 Cost., poiché la nuova disciplina, avendo adottato criteri privi di valore sintomatico riguardo alla dimensione regionale o sovraregionale dell'intervento, non risponderebbe ad alcun canone di razionalità, ma soltanto a «un'ispirazione tutoria e centralistica fine a sé stessa», così disattendendo anche i principi di buon andamento e sussidiarietà.

17.1.1.- Le questioni non sono fondate.

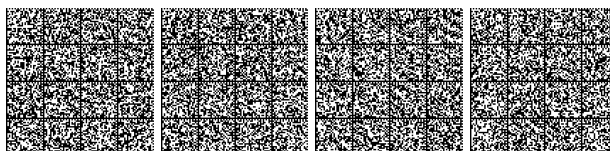
Si è già posto in luce come, in linea di principio e salva la valutazione da condurre sulle singole norme, il decreto legislativo impugnato, adottato nella materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», debba essere ascritto alla categoria delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale capace di condizionare e limitare anche le competenze statutariamente attribuite alle Regioni speciali e alle Province autonome.

Tale qualificazione indubbiamente deve essere attribuita al censurato art. 5, che, lo si è già diffusamente rilevato, costituisce il nucleo essenziale della riforma, realizzata dal legislatore statale, in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA, istituti chiave per la tutela dell'ambiente, la quale necessita di un livello di protezione uniforme sul territorio nazionale. L'art. 22 è strettamente connesso con la disciplina posta dall'art. 5, poiché detta le modifiche agli Allegati alla Parte seconda cod. ambiente conseguenti alla rivisitazione delle competenze di cui al novellato art. 7-bis del medesimo codice. L'art. 26, per conto suo, dispone l'espressa abrogazione della previgente disciplina.

Inoltre, come pure si è già posto in evidenza, la profonda rivisitazione delle competenze in materia è diretta conseguenza dell'attuazione degli obiettivi posti dalla direttiva dell'Unione europea, sicché la normativa impugnata è altresì da ricondurre al limite degli obblighi europei, che pure condiziona le competenze statutarie.

Quanto, invece, alle censure, proposte dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, per violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost., va rilevato che le opzioni del legislatore statale in materia non necessariamente devono rimanere ancorate a criteri meramente territoriali, potendo ritenersi preferibile ripartire le competenze, nel perseguimento degli obiettivi di salvaguardia ambientale, in base all'intensità di impatto sull'ambiente che un determinato progetto può presentare.

17.2.- La Provincia autonoma di Trento impugna gli artt. 5, 22, commi 1, 2, 3 e 4, e 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 104 del 2017 in riferimento a diversi parametri dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e relative norme di attuazione, in quanto sarebbero state sottratte competenze ad essa spettanti, nonché in riferimento: a) agli artt. 117, terzo, quarto e quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., per come attuato dalla legge n. 234 del 2012, nonché in riferimento all'art. 7 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto-Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repub-



blica 24 luglio 1977, n. 616), disponendo la Provincia autonoma del potere di dare diretta attuazione alle direttive dell'Unione europea, nelle materie di propria competenza, con la conseguenza che le norme censurate verrebbero a sovrapporsi e condizionare la disciplina provinciale, senza presentare i caratteri di suppletività e cedevolezza richiesti per la funzione sostitutiva di cui all'art. 41, comma 1, della legge n. 234 del 2012; *b*) in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., per violazione dei principi di ragionevolezza e difetto di proporzionalità, in quanto verrebbero introdotte norme di dettaglio che costringono la legislazione provinciale ad un grado di uniformità eccessivo rispetto al fine di attuare la direttiva europea e che non consentono alle autonomie speciali di tenere conto delle proprie peculiarità istituzionali, in tal modo rivelandosi fonte di cattiva amministrazione.

La Provincia autonoma di Bolzano impugna soltanto gli artt. 5, comma 1, e 22, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, in riferimento a diversi parametri dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e relative norme di attuazione, in quanto sarebbero state sottratte competenze ad essa spettanti, nonché in riferimento: *a*) all'art. 118 Cost., per violazione del principio di sussidiarietà e delle regole che disciplinano la chiamata in sussidiarietà; *b*) all'art. 117, quinto comma, Cost. e agli artt. 7 e 8 del d.P.R. n. 526 del 1987, che riconoscono alle Province autonome il potere di dare diretta attuazione alle direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza; *c*) all'art. 117, primo comma, Cost., in correlazione alla direttiva 2014/52/UE, non potendo il decreto legislativo «vincolare le autonomie territoriali al di là di quanto discende dagli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»; *d*) agli artt. 3 e 97 Cost., per contrasto con il principio di ragionevolezza, non essendo giustificato uno spostamento così massiccio di competenze dalle Regioni allo Stato in funzione di un miglioramento della qualità del procedimento, della semplificazione e della maggiore efficienza, non comprendendosi come una gestione accentrata e unitaria a livello statale possa essere più efficiente di una decentrata e diversificata nelle varie autonomie territoriali; *e*) all'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che esclude, in via generale, che la legge possa attribuire ad organi statali l'esercizio di funzioni amministrative nelle materie statutariamente di competenza delle Province autonome.

17.2.1.- In via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità proposte, dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., per genericità e apoditticità degli argomenti addotti.

L'eccezione è fondata.

La ricorrente non ha adeguatamente chiarito quali sarebbero le proprie peculiarità istituzionali limitate dalla disciplina impugnata, la quale avrebbe l'effetto di compromettere il buon andamento dell'attività amministrativa. Le argomentazioni spese sul punto, inoltre, non sono sufficienti neppure a motivare la ridondanza su competenze provinciali della supposta violazione dei parametri costituzionali evocati.

17.2.2.- Nel merito, le residue questioni non sono fondate.

Le disposizioni impugnate, come si è già posto in luce, sono state adottate nella materia di competenza esclusiva statale «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» e devono essere qualificate quali norme di riforma economico-sociale, capaci di limitare le competenze statutariamente attribuite alle Province autonome. Ne consegue che non viene in considerazione la potestà di queste ultime di dare diretta attuazione, nelle materie di loro competenza, alle direttive dell'Unione europea, né si verte in un caso di chiamata in sussidiarietà, né, ancora, trova applicazione l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Non sussiste, poi, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., lamentata dalla Provincia autonoma di Bolzano, in quanto le disposizioni impugnate, lo si è già rilevato, sono attuative degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e non pongono a carico delle autonomie alcun vincolo ulteriore rispetto a tali obblighi.

Neppure fondata è, infine, la questione proposta dalla medesima Provincia autonoma di Bolzano in relazione agli artt. 3 e 97 Cost. A prescindere da ogni valutazione circa la corretta evocazione a parametro di quest'ultima disposizione costituzionale, insistendo la censura soltanto sulla ragionevolezza della scelta di accentramento delle competenze, deve ribadirsi quanto si è già osservato: il legislatore statale, nel rivisitare le competenze in materia di VIA e di assoggettabilità a VIA, non doveva prendere in considerazione criteri meramente territoriali, in quanto gli obiettivi di salvaguardia ambientale, che ha ritenuto di perseguire attraverso una migliore qualità ed efficienza dei procedimenti, ben giustificavano l'adozione di un criterio orientato alla valutazione dell'intensità di impatto ambientale che i singoli progetti, di là dall'allocazione geografica, possono presentare.

18.- Le Province autonome di Trento e Bolzano censurano gli artt. 8, 16, commi 1 e 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui siano da considerarsi ad esse applicabili.

18.1.- L'art. 8, sostitutivo dell'art. 19 cod. ambiente, pone una nuova disciplina delle modalità di svolgimento del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, secondo una serie di articolati passaggi procedurali.



Nel caso in cui venga stabilito di non sottoporre il progetto a VIA, l'autorità deve motivare tenendo conto delle eventuali osservazioni del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Secondo le Province autonome, detto art. 8 porrebbe una disciplina estremamente dettagliata del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, dalle modalità di trasmissione dello studio preliminare alle modalità di pubblicazione, alla istruttoria, ai termini del procedimento, ai modi, ai tempi e ai limiti delle possibilità di interlocuzione con gli interessati. Stesso discorso varrebbe per il comma 2 dell'art. 16 del d.lgs. n. 104 del 2017, introduttivo, come si è visto, del provvedimento unico regionale, il quale recherebbe una disciplina - ugualmente analitica e minuziosa - del procedimento di VIA di competenza regionale. Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, tali disposizioni si porrebbero in irrimediabile contrasto con la normativa comunitaria, così violando i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

18.2.- Analoghe censure sono riferite anche all'art. 24 del decreto legislativo impugnato, che sostituisce il comma 4 dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990, affidando alla conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter della medesima legge, l'adozione di tutti provvedimenti legati alla procedura di VIA.

Tali disposizioni si porrebbero in contrasto con una serie di competenze legislative proprie (primarie e concorrenti) riconosciute alle Province autonome dallo statuto reg. Trentino-Alto Adige.

In particolare, la disciplina statale contrasterebbe con l'art. 8, comma 1, dello statuto, che assegna una generale potestà primaria di auto-organizzazione alla Provincia autonoma, comprensiva del procedimento di valutazione di impatto ambientale, e con l'art. 16 di detto statuto, che affida alle Province autonome le funzioni amministrative corrispondenti alle competenze legislative, oltre che con la «tutela della salute», spettante alle ricorrenti in virtù del combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Inoltre, la competenza delle Province autonome in materia di disciplina del procedimento di VIA sarebbe espressamente riconosciuta dalla normativa di attuazione dello statuto speciale (art. 19-bis del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino Alto-Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche»). Ai sensi di tale norma, per le opere soltanto delegate dallo Stato, le Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, possono applicare la normativa provinciale in materia di organizzazione degli uffici, di contabilità, di attività contrattuale, di lavori pubblici e di valutazione di impatto ambientale.

Le competenze statutarie non potrebbero essere limitate dalla competenza statale in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., essendo un tale effetto precluso dalla clausola di maggior favore sancita dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

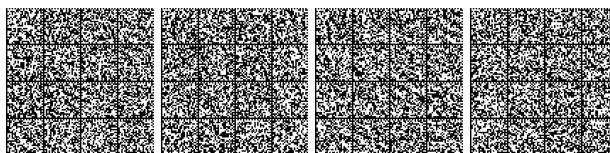
Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost. Le Province autonome disporrebbero, infatti, del potere di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza fin dall'entrata in vigore dell'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987, di attuazione dello statuto, potere che è stato esteso alle materie di competenza concorrente dall'art. 9, commi 1 e 2, della legge 9 marzo 1989, n. 86 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari). Tale potere sarebbe ora previsto, in via generale, dall'art. 117, quinto comma, Cost., la cui legge di attuazione - la n. 234 del 2012 - tiene fermo, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, «quanto previsto nei rispettivi statuti speciali e nelle relative norme di attuazione» (art. 59).

Sarebbe lesa, inoltre, il principio di ragionevolezza e proporzionalità, ex artt. 3 e 97 Cost., in quanto la disciplina impugnata vincolerebbe le Province autonome ad uniformarsi a norme dettagliate che costringerebbero la legislazione regionale e provinciale ad un grado di uniformità eccessiva rispetto al fine attuare la direttiva europea. Vi sarebbe, inoltre, la violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che vieta la sostituzione di discipline statali alle discipline provinciali, prevedendo invece un dovere di adeguamento di queste ultime, limitato dalle regole statutarie e presidiato dalla Corte costituzionale.

18.3.- Le Province autonome hanno impugnato anche l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, il quale ha sostituito l'art. 27 cod. ambiente.

Tale disposizione introduce il provvedimento unico statale in materia ambientale. Viene cioè previsto che, su iniziativa del proponente, per i procedimenti di cui è competente l'amministrazione statale sia adottato un provvedimento autorizzatorio inclusivo di ulteriori titoli abilitativi, specificamente individuati dal decreto stesso.

18.4.- La Provincia autonoma di Trento ritiene che il provvedimento unico statale, che comprende il rilascio di alcuni titoli tra i quali l'autorizzazione in materia di scarichi nel sottosuolo, l'autorizzazione paesaggistica, culturale e quella riguardante il vincolo idrogeologico, invaderebbe le competenze legislative e amministrative della ricorrente. Inoltre, la disposizione sarebbe illegittima nella parte in cui richiama l'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990, scegliendo così il modulo procedimentale della conferenza di servizi con modalità sincrona, senza rinviare anche all'art. 14-quin-



*quies*, che regola i rimedi in caso di dissenso tra amministrazioni precedenti. Anche la Provincia autonoma di Bolzano censura la disposizione, nella parte in cui non consentirebbe un idoneo coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, secondo quanto prescritto dalla giurisprudenza costituzionale in tema di chiamata in sussidiarietà.

18.5.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato, a sua volta, gli artt. 16, comma 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017. Secondo la ricorrente, tali disposizioni contrasterebbero con le competenze legislative riconosciute dallo statuto valdostano, oltre che con gli artt. 3, 5, 97, 117, primo e terzo comma, 118 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La pretesa del legislatore statale di disciplinare dal centro e in modo uguale per tutto il suolo nazionale la VIA regionale, senza tenere in alcuna considerazione le specificità locali, sarebbe manifestamente irragionevole e contraria ai principi di buon andamento (art. 97 Cost.), sussidiarietà e differenziazione (art. 118 Cost.).

18.6.- Devono essere rigettate, preliminarmente, alcune eccezioni avanzate dalla difesa statale. In particolare, raggiungono la soglia minima di chiarezza e completezza argomentativa le censure proposte dalla Provincia autonoma di Bolzano relative alla violazione del principio di sussidiarietà e alla lesione del principio di legalità in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Analogamente, devono essere respinte le eccezioni di inammissibilità avanzate dalla difesa statale in merito alle censure delle Province autonome relative ai principi di ragionevolezza e proporzionalità ex artt. 3 e 97 Cost. Le ricorrenti, al contrario, hanno posto in evidenza con sufficiente precisione i prospettati vizi di illegittimità costituzionale e hanno adeguatamente dimostrato la ridondanza delle violazioni di disposizioni costituzionali estranee al Titolo V della Parte II della Costituzione sulle competenze costituzionalmente garantite.

18.7.- Le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Province autonome, riguardanti l'art. 8 del d.lgs. n. 104 del 2017, che disciplina il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, non sono fondate.

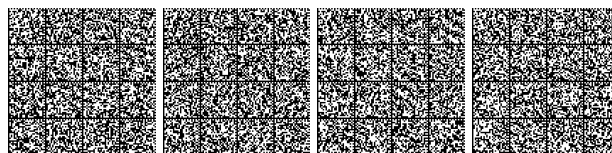
La norma impugnata non risulta incongruente o eccedente rispetto alla *ratio* complessiva della riforma. Per alcuni aspetti, peraltro, essa è direttamente riproduttiva della direttiva 2014/52/UE, normativa che fa riferimento alla necessità che la domanda, adeguatamente pubblicizzata, del proponente evidenzii i punti chiave del progetto (considerando n. 26; art. 1, paragrafo 4), ai criteri che l'autorità competente deve seguire per l'esclusione di un progetto dalla VIA (considerando n. 28 e n. 29; art. 1, paragrafo 4, Allegato III) e alla necessità di concludere il procedimento entro un termine complessivo di 90 giorni. Anche la possibilità di sospendere i termini per ragioni eccezionali trova una diretta copertura sovranazionale (art. 1, paragrafo 4).

Come questa Corte ha già affermato in relazione alla prima attuazione nazionale della disciplina comunitaria sulla VIA (legge 8 luglio 1986, n. 349, recante «Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale»), con riferimento proprio a un ricorso presentato dalla Provincia autonoma di Bolzano, la mancata attuazione della direttiva sull'intero territorio nazionale esporrebbe lo Stato italiano al rischio di una procedura di infrazione per violazione del diritto sovranazionale.

La nuova procedura relativa alla verifica di assoggettabilità a VIA si inserisce nel complessivo intervento di riforma realizzato dal legislatore statale in attuazione degli obblighi europei, che le Province autonome sono tenute a rispettare.

D'altro canto, l'eventuale accoglimento delle questioni, con conseguente effetto di ritenere non applicabile la norma (o anche solo parti di essa), rischierebbe non solo di minare la *ratio* complessiva della riforma, ma anche la sua organicità, causando un inammissibile frazionamento di una disciplina strettamente connessa alla tutela ambientale. Per tale ragione, questa Corte ha attribuito il rango di norma di riforma economico-sociale non solo a norme-principio, cioè a precetti vaghi e indeterminati, ma anche, e più in generale, a tutte le norme «che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 1033 del 1988; in termini analoghi, più recentemente, sentenze n. 229 e n. 212 del 2017, n. 170 del 2001, n. 477 del 2000 e n. 323 del 1998). In altri termini, a rilevare è che i principi fondamentali di riforma, ancorché «non espressamente enunciati, poss[an]o anche essere desunti dalla disciplina di dettaglio, che ad essi si ispira o che necessariamente li implica e presuppone. Nel contesto di una incisiva riforma, la qualifica di fondamentale da attribuire alle norme della nuova disciplina può derivare dal costituire esse un elemento coesistente alla riforma economico-sociale, in quanto la caratterizzano o formano la base del suo sviluppo normativo» (sentenza n. 482 del 1995).

La nozione di norma fondamentale rifugge, infatti, da operazioni ontologiche di catalogazione, legate al grado di indeterminazione lessicale della disposizione per accogliere, di converso, una qualificazione funzionale e teleologica, connessa al rapporto di strumentalità con la *ratio* complessiva della riforma.



La disposizione censurata non produce, dunque, alcuna lesione delle competenze legislative delle Province autonome, costituendo, al tempo stesso, attuazione degli obblighi sovranazionali e norma fondamentale di riforma economico-sociale nella materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema».

Conseguentemente, non vi è violazione del potere, attribuito alle Province autonome, di dare attuazione alla normativa europea nelle materie di loro competenza.

Non sono fondate, poi, le censure relative alla violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, posto che la norma impugnata rientra a pieno titolo tra le norme cui le Province autonome sono tenute a conformarsi.

18.8.- Alla luce di tali considerazioni, anche le questioni, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Province autonome sugli artt. 16, comma 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, devono dichiararsi non fondate. Come già visto, la prima disposizione disciplina il procedimento unico regionale, finalizzato all'adozione del provvedimento unico; la seconda, sostitutiva dell'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990, stabilisce che «tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Le norme impugnate attengono al nucleo centrale di una riforma volta a semplificare, razionalizzare e velocizzare la valutazione di impatto ambientale regionale, inserendo in un provvedimento unico, adottato in conferenza di servizi, tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell'opera. Come già visto, la determinazione della conferenza di servizi non assorbe i singoli titoli autorizzatori, ma li ricomprende, elencandoli. La decisione di concedere i titoli abilitativi è assunta sulla base del provvedimento di VIA successivo alla determinazione della conferenza di servizi (comma 7, del nuovo art. 27-bis, introdotto dall'art. 16, comma 2, del censurato d.lgs. n. 104 del 2017), e non sostituisce le altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto.

Da ciò deriva, quindi, la non fondatezza delle censure avanzate dalle Province autonome e dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con riferimento alle competenze legislative statutariamente previste. Queste, infatti, devono essere esercitate nei limiti degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, come previsto dall'art. 2 dello statuto reg. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dagli artt. 4, 5, 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige. Peraltro, il procedimento di VIA e le funzioni amministrative ad esso connesse non sono riconducibili sic et simpliciter ad alcuna specifica attribuzione degli enti ad autonomia differenziata, ma sono strumentali all'inveramento del bene ambientale, valore di rango costituzionale tutelato anche dalla normativa europea.

Per le medesime ragioni, il complessivo intervento di riforma non è in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., stante la non frazionabilità della tutela dell'ambiente sull'intero territorio nazionale. A tale riguardo, non può dirsi, come invece sostengono le ricorrenti, che le norme impugnate siano eccessivamente dettagliate. Osta a tale conclusione quanto si è già detto sulla portata delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. In tale ambito, infatti, ciò che rileva è il nesso che la prescrizione normativa intrattiene con la *ratio* complessiva della riforma.

In ogni caso, non potrebbe essere evocata, a supporto della fondatezza delle questioni, la sentenza n. 212 del 2017, con cui questa Corte ha disposto l'inapplicabilità alle Province autonome di alcune 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) in materia di agenzie regionali e provinciali per l'ambiente, pronuncia richiamata a più riprese nelle memorie illustrative depositate dalle ricorrenti.

La menzionata decisione ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni statali volte a disciplinare i requisiti di selezione dei direttori generali delle agenzie e le modalità di organizzazione del personale e delle funzioni interne delle agenzie provinciali, norme eccedenti la finalità ambientale del complessivo disegno predisposto dallo Stato. Le disposizioni invadevano, infatti, la competenza primaria delle Province autonome in materia di ordinamento degli uffici e del personale (art. 8, n. 1, statuto reg. Trentino-Alto Adige).

Nulla di tutto questo avviene, invece, nel caso di specie, ove le norme censurate disciplinano il procedimento e le funzioni amministrative preordinate alla miglior tutela del bene ambientale e al contemperamento degli interessi pubblici e privati che vengono in gioco nella procedura di VIA.

Di qui, la non fondatezza delle questioni concernenti gli artt. 16, comma 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017.

18.9.- Le questioni, promosse dalle Province autonome, riguardanti l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, non sono fondate.

La disposizione impugnata, che sostituisce l'art. 27 cod. ambiente, rappresenta diretta attuazione della direttiva 2014/52/UE, la quale sollecita procedure coordinate e comuni nel caso in cui la procedura di VIA incroci altri provve-



dimenti autorizzatori previsti dalla normativa europea (art. 2, paragrafo 3), richiedendo agli Stati di adoperarsi perché, in tali frangenti, sia adottato un unico provvedimento.

Anche il provvedimento unico in materia di VIA statale fa parte del nucleo della complessiva riforma delle procedure di impatto ambientale, in coerenza con le esigenze di semplificazione e razionalizzazione poste dalla normativa sovranazionale.

Inoltre, come posto in evidenza dall'Avvocatura dello Stato, il provvedimento unico ambientale non realizza alcuna surroga o espropriazione delle competenze delle amministrazioni provinciali. Rinviando l'assunzione del provvedimento alla conferenza di servizi in forma simultanea con modalità sincrona, la disciplina individua un modulo procedimentale che coinvolge al massimo grado le amministrazioni interessate. Queste, infatti, sono chiamate a presentare la propria posizione in relazione ai procedimenti sui quali decide la conferenza, organo che delibera all'unanimità o sulla base delle cosiddette posizioni prevalenti delle amministrazioni partecipanti (art. 14-ter, comma 7, e art. 14-quater, comma 4, della legge n. 241 del 1990). Nel provvedimento unico confluiscono i «titoli abilitativi» indicati dal decreto legislativo (comma 8 dell'art. 27 cod. ambiente, come novellato dall'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017), a conferma della natura comprensiva, e non meramente sostitutiva, del provvedimento in esame.

D'altronde, come riconosciuto dalla difesa statale, asseverando l'auspicio della difesa trentina, il richiamo all'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990 richiede che si applichino i rimedi per le amministrazioni dissenzienti. Il rinvio a tale disposizione implica necessariamente l'applicazione degli artt. 14-quater e 14-quinquies della medesima legge, in base alla concatenazione di rinvii normativi presupposta e avallata dalla disposizione censurata.

In tal senso, nel caso in cui non si raggiungesse l'unanimità in conferenza di servizi, la decisione conclusiva del procedimento unico sarebbe presa sulla base delle posizioni prevalenti, in virtù del peso specifico, valutato e ponderato dall'amministrazione precedente, che ciascuna amministrazione partecipante possiede in relazione agli interessi pubblici di cui è portatrice. Tale procedura, se evita stasi ed eccessivi rallentamenti nei processi decisionali, consente altresì alle amministrazioni in disaccordo di manifestare il proprio dissenso, sospendendo l'efficacia della decisione e attivando i rimedi previsti dall'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990.

La disposizione da ultimo menzionata prevede, in caso di mancato accordo, una reiterazione delle riunioni della conferenza di servizi, in vista del raggiungimento di una posizione comune. Nell'eventualità in cui i dissensi permangano, la questione è posta all'ordine del giorno della prima riunione del Consiglio dei ministri successiva alla scadenza del termine previsto per raggiungere l'intesa. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipano anche i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

È appena il caso di precisare come non vi sia alcuna chiamata in sussidiarietà, come pure sostenuto dalla Provincia autonoma di Bolzano. Tale istituto, come correttamente messo in luce dalla difesa statale, presuppone che l'intervento legislativo attragga funzioni in materie di competenze regionali o provinciali. Nulla di tutto ciò è avvenuto nel caso di specie, poiché lo Stato ha esercitato la propria competenza esclusiva in materia di ambiente, la cui disciplina condiziona gli ordinamenti provinciali in virtù dei limiti degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali di riforma.

19.- La sola Provincia autonoma di Bolzano impugna il comma 1 dell'art. 23 del d.lgs. n. 104 del 2017, recante le «[d]isposizioni transitorie e finali».

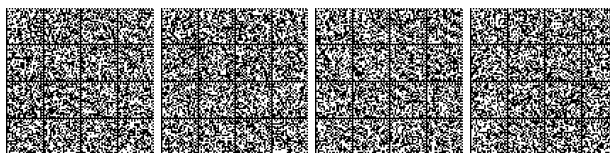
La norma in questione stabilisce che le disposizioni del medesimo d.lgs. n. 104 del 2017 «si applicano ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e ai procedimenti di VIA avviati dal 16 maggio 2017»: dunque, a partire da una data anteriore a quella di entrata in vigore del decreto (21 luglio 2017).

Secondo la ricorrente, essa, prevedendo un'applicazione retroattiva delle disposizioni del decreto, si porrebbe in palese contrasto con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, il quale, da un lato, stabilisce che «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*» e, dall'altro, nell'escludere la diretta applicabilità della nuova disciplina statale, prevede, una volta decorso tale termine, la possibilità d'impugnazione davanti a questa Corte della legislazione che non sia stata adeguata.

19.1.- La questione è fondata.

Si è già più volte rilevato che la nuova disciplina posta dal d.lgs. n. 104 del 2017 comporta un limite alle competenze legislative degli enti ad autonomia differenziata, in quanto recante norme fondamentali di riforma economico-sociale oltre che derivanti da obblighi europei.

Il richiamato art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 prevede, per la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome di Trento e di Bolzano, uno speciale meccanismo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle nuove norme, introdotte con atto legislativo statale, che dettino limiti alle competenze statutariamente previste. In particolare, come si è visto, tale norma di attuazione statutaria prevede che gli enti territoriali adeguino la propria



legislazione entro sei mesi dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'atto legislativo statale, restando applicabili le disposizioni preesistenti fino al loro adeguamento o, in mancanza di quest'ultimo, sino al loro annullamento da parte di questa Corte, su ricorso del Governo.

La norma censurata, nel prevedere l'applicabilità, non solo immediata, ma addirittura a ritroso, della nuova disciplina statale in materia di VIA e di assoggettabilità a VIA, senza alcuna eccezione, si pone dunque in contrasto con le garanzie accordate dalla norma di attuazione, correttamente evocata a parametro di legittimità costituzionale (sentenze n. 212 e n. 191 del 2017, n. 121 e n. 28 del 2014).

Non vale opporre, come ha fatto il Presidente del Consiglio dei ministri, che l'applicazione retroattiva del d.lgs. n. 104 del 2017 risponde all'esigenza di garantire una piena e tempestiva attuazione della direttiva 2014/52/UE, collegandosi quindi al dovere, incombente sul legislatore nazionale, di adempiere prontamente agli obblighi sovranazionali. In caso di mancato adeguamento della normativa regionale e provinciale alla direttiva europea, lo Stato - oltre al potere d'impugnativa previsto dalla norma di attuazione - può, infatti, esercitare il potere sostitutivo previsto dall'art. 117, quinto comma, Cost.

L'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, dunque, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di Trento e Bolzano di adeguare la propria legislazione alle norme in esso contenute, secondo la procedura di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

20.- La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e le Province autonome di Trento e di Bolzano impugnano anche il comma 4 dell'art. 23 del d.lgs. n. 104 del 2017, che regola l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in ordine all'adeguamento degli ordinamenti delle Regioni e delle Province autonome prefigurato dall'art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, aggiunto dall'art. 5, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2017.

La norma impugnata prevede che le Regioni e le Province autonome adeguino i propri ordinamenti, esercitando le potestà normative di cui al citato art. 7-bis, comma 8, «entro il termine perentorio di centoventi giorni dall'entrata in vigore» del d.lgs. n. 104 del 2017. Essa altresì prevede che, decorso tale termine, «in assenza di disposizioni regionali o provinciali vigenti idonee allo scopo, si applicano i poteri sostitutivi di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, secondo quanto previsto dagli articoli 41 e 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

20.1.- La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste reputa la norma *de qua* in contrasto con plurime norme del proprio statuto speciale, oltre che con gli artt. 3, 5, 117, primo, terzo e quinto comma, 118 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Secondo la ricorrente, la disposizione violerebbe tutti i parametri costituzionali evocati in ragione dell'assoluta genericità e vaghezza del presupposto al quale è connessa l'attivazione del potere sostitutivo dello Stato: vale a dire, il difetto di «idoneità allo scopo» delle norme regionali e provinciali adottate in forza del nuovo art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente.

Inoltre, tale ultima disposizione si riferirebbe a funzioni tutte a esercizio eventuale e facoltativo, di modo che in relazione ad esse non potrebbe essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato, il quale secondo la giurisprudenza costituzionale può essere attivato solo in caso di mancata adozione di atti vincolati nell'an.

20.1.1.- Le questioni non sono fondate.

L'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017 richiama espressamente l'art. 117, quinto comma, Cost., che prevede il potere sostitutivo dello Stato nei casi di inadempienza delle Regioni e delle Province autonome nell'attuazione del diritto dell'Unione europea nelle materie di loro competenza. Sulla base di una piana interpretazione letterale e sistematica della disposizione impugnata, l'obiettivo dell'intervento sostitutivo - in caso di inidoneità allo scopo delle norme regionali e provinciali - può pertanto essere individuato, conformemente a quanto sostiene l'Avvocatura dello Stato, nell'esigenza di evitare che carenze organizzative a livello regionale o provinciale compromettano la piena attuazione della direttiva 2014/52/UE.

L'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente prevede espressamente che le Regioni e le Province autonome disciplinino «l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA». Per questa parte, la disposizione chiama gli enti territoriali allo svolgimento d'una funzione vincolata nell'an, sicché il potere sostitutivo previsto dalla norma impugnata non va incontro alle censure di costituzionalità mosse dalla ricorrente.

20.2.- La Provincia autonoma di Trento lamenta che la norma impugnata, qualificando il termine di adeguamento come «perentorio», precluda definitivamente alla Provincia l'esercizio della potestà normativa una volta che il termine sia spirato: il che sarebbe in contrasto con gli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, con l'art. 117, quinto comma, Cost., come attuato dall'art. 41 della legge n. 234 del 2012, e con l'art. 120, secondo comma, Cost., i quali, invece, pongono il principio per cui la sostituzione deve avere carattere suppletivo.





#### 20.2.1.- Le questioni non sono fondate.

L'art. 41 della legge n. 234 del 2012 - richiamato dalla norma censurata e dunque, com'è naturale che sia in ragione della sua natura di disposizione a carattere generale, applicabile in caso di esercizio del potere sostitutivo ora in discorso - prevede espressamente che i provvedimenti statali di attuazione degli atti dell'Unione europea, da un lato, «perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma» e, dall'altro, debbono recare «l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute». Ciò tanto basta a escludere il risultato ermeneutico cui giunge la ricorrente.

20.3.- La Provincia autonoma di Trento ritiene illegittimo l'art. 23, comma 4, del d.lgs n. 104 del 2017 anche nella parte in cui stabilisce che, decorso il termine «perentorio», si applicano i poteri sostitutivi di cui all'art. 117, quinto comma, Cost. Ove tale disposizione fosse intesa come diretta a consentire l'utilizzo del potere sostitutivo per introdurre una disciplina di adeguamento al decreto legislativo, e non soltanto alla direttiva europea, la previsione considerata verrebbe a collidere, infatti, con l'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987, il quale prevede l'esercizio del potere in discorso solo nel caso di «accertata inattività degli organi regionali e provinciali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari» e, comunque sia, previa concessione di un ulteriore termine alla Regione o alla Provincia autonoma.

#### 20.3.1.- La questione non è fondata.

Come già ricordato, la disposizione impugnata regola l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in confronto alle potestà normative delle Regioni e delle Province autonome di cui all'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente (aggiunto dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017).

Vero è che, ai sensi dell'art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, le potestà legislative devono essere esercitate dalle Regioni e dalle Province autonome «in conformità alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto nel [...] decreto» medesimo. Tuttavia, poiché il potere sostitutivo, come già messo in luce, può essere esercitato nel solo caso in cui carenze organizzative a livello regionale o provinciale compromettano la piena attuazione della direttiva 2014/52/UE, la mancata osservanza della normativa statale potrà sì rilevare quale presupposto legittimante l'intervento sostitutivo, ma solo e soltanto qualora si traduca in un difetto di conformità alla direttiva europea.

Quanto alla necessità che il Governo, prima di esercitare il potere sostitutivo, assegni alla Regione o alla Provincia «un congruo termine per provvedere», coglie nel segno la difesa dello Stato quando osserva che il censurato art. 23, comma 4, richiamando l'art. 43 della legge n. 234 del 2012, rende operante il meccanismo di “diffida” previsto dal comma 2 di tale articolo tramite il richiamo all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

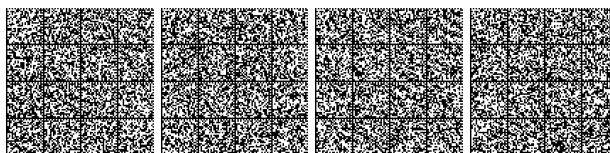
20.4.- Le Province autonome di Trento e di Bolzano, infine, denunciano il contrasto della norma impugnata con il già ricordato meccanismo di adeguamento della legislazione provinciale di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Si censura, in particolare, che il termine previsto dalla norma impugnata, pari a 120 giorni, sia più breve di quello stabilito dalla citata norma di attuazione statutaria, pari invece a sei mesi.

#### 20.4.1.- La questione è fondata.

Come si è già rilevato, l'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017 prescrive il necessario adeguamento delle legislazioni regionali e provinciali alla nuova disciplina introdotta dalla direttiva 2014/52/UE e dal medesimo decreto per mezzo dell'esercizio della potestà normativa di cui al citato art. 7-bis cod. ambiente. Disposizione, quest'ultima, che, come si è già visto, richiede agli enti territoriali di disciplinare, in particolare, «l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA».

Si tratta, pertanto, di un onere di adeguamento della propria legislazione che, per quel che riguarda le Province autonome di Trento e di Bolzano, può essere assolto secondo i termini dettati dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. La disposizione impugnata - lì dove invece prevede, anche in riferimento a tali enti territoriali, che l'adeguamento deve avvenire entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2017 - si pone dunque in contrasto con la richiamata norma di attuazione statutaria, che prevede il diverso e più ampio termine di sei mesi, e va conseguentemente dichiarata illegittima limitatamente a tale parte.

21.- Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna impugnano l'art. 12, nella parte in cui sostituisce l'art. 23, comma 4, secondo periodo, cod. ambiente (ai sensi del quale deve essere data comunicazione, a tutti gli enti potenzialmente interessati, dell'avvenuta pubblicazione, sul sito web dell'autorità competente, della documentazione richiesta al proponente ai fini della VIA); l'art. 13, nella parte in cui sostituisce l'art. 24, comma 3, secondo periodo, del medesimo cod. ambiente (il quale stabilisce il termine di sessanta giorni per la presentazione di osservazioni e pareri da parte delle amministrazioni potenzialmente interessate a fronte di modifiche o integrazioni apportate al progetto ad



opera del proponente); l'art. 14, nella parte in cui sostituisce l'art. 25, comma 1, primo periodo (valutazione di impatto ambientale compiuta tenendo conto dei pareri degli enti potenzialmente interessati), cod. ambiente.

In via generale, le ricorrenti ritengono che, stando alla lettera delle disposizioni, nella procedura di VIA statale l'amministrazione centrale potrà escludere, a sua arbitraria discrezione, la Regione interessata, coinvolgendo esclusivamente gli enti locali o ritenendo irrilevante la partecipazione regionale.

Sotto tale profilo, le ricorrenti lamentano anzitutto la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., atteso che il legislatore statale ha disatteso un obbligo sancito dal diritto europeo, al quale è vincolato dalla predetta disposizione costituzionale.

Vi sarebbe poi la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, ex artt. 3 e 97 Cost., atteso che il legislatore statale, lungi dall'individuare in astratto gli enti da consultare, avrebbe lasciato l'amministrazione statale domina dell'intero procedimento e arbitra del coinvolgimento o meno degli enti da informare.

Infine, la disciplina della VIA realizzerebbe un intreccio di competenze statali e regionali, riconosciute dagli statuti di autonomia e dall'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con conseguente compressione della sfera di autonomia riconosciute alle ricorrenti.

Per le medesime ragioni, sarebbe poi illegittimo l'art. 24, comma 5, cod. ambiente, come novellato dall'art. 13 del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui rimette alla discrezionalità dell'amministrazione dello Stato la richiesta di un supplemento di parere da parte delle altre amministrazioni consultate. Vi sarebbe un illegittimo esercizio della competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente», ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e la violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento e leale collaborazione tra Stato e Regione (artt. 3, 5, 97, 117 e 118 Cost.). Tali violazioni determinerebbero un'illegittima compressione dell'autonomia regionale, nei già citati ambiti materiali di competenza legislativa primaria e concorrente delle Regioni.

#### 21.1.- Le censure non sono fondate.

In primo luogo, deve essere smentito l'assunto delle ricorrenti secondo cui la disciplina della VIA realizzerebbe un intreccio inestricabile di materie. Se è vero, infatti, che sono sicuramente incise competenze regionali, come è insito nella natura trasversale della materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», l'intervento statale ha un complessivo e prevalente intento di riforma di un procedimento funzionale alla salvaguardia ambientale. Se a questo si aggiunge l'origine sovranazionale della relativa disciplina, è allora evidente come anche con riguardo alle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna la normativa possa essere pienamente ricondotta alle clausole limitative previste dagli statuti speciali degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Lo stesso criterio dell'interesse potenziale, fatto proprio dalla disciplina impugnata ai fini dell'individuazione degli enti da coinvolgere nel procedimento di VIA statale, è mutuato dalla disciplina sovranazionale. L'art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2011/92/UE, come modificato dalla direttiva 2014/52/UE, stabilisce: «[g]li Stati membri adottano le misure necessarie affinché le autorità che possono essere interessate al progetto, per la loro specifica responsabilità in materia di ambiente o in virtù delle loro competenze locali o regionali, abbiano la possibilità di esprimere il loro parere sulle informazioni fornite dal committente e sulla domanda di autorizzazione, tenendo conto, ove opportuno, dei casi di cui all'articolo 8 bis, paragrafo 3. A tal fine, gli Stati membri designano le autorità da consultare, in generale o caso per caso. Queste autorità ricevono le informazioni raccolte a norma dell'articolo 5. Le modalità della consultazione sono fissate dagli Stati membri».

Tale disposizione concorre a realizzare uno degli obiettivi della nuova disciplina di VIA, e cioè la più ampia partecipazione delle istituzioni e del pubblico al processo decisionale. In tal senso, i censurati artt. 12, 13 e 14, laddove fanno riferimento agli enti territoriali potenzialmente interessati e alle altre amministrazioni competenti, mirano a declinare, nell'ordinamento interno, il principio della più ampia partecipazione possibile richiesto dalla normativa sovranazionale (sugli obblighi di trasmissione agli enti territoriali della domanda e della documentazione del procedimento di VIA come obbligo comunitariamente necessario, sentenza n. 234 del 2009). Nell'ottica di valorizzare gli obblighi informativi in tema di VIA, peraltro, si muove già da tempo la giurisprudenza costituzionale, che ha ritenuto tali obblighi inderogabili dalle Regioni, proprio per il nesso di strumentalità tra questi ultimi e il principio della più ampia partecipazione possibile da parte dei soggetti interessati (sentenze n. 178 e n. 93 del 2013 e n. 227 del 2011).

È, dunque, errato il presupposto interpretativo da cui muovono le ricorrenti: le norme impuginate, nel riferirsi, a diverso titolo, agli «enti territorialmente interessati e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione del progetto», non lasciano all'amministrazione statale alcuna scelta discrezionale nella trasmissione dei progetti, dovendo questa necessariamente coinvolgere anche le Regioni nel cui territorio saranno realizzati gli interventi. Di conseguenza, anche le censure, sollevate con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., non sono fondate.



Non va dimenticato inoltre, come correttamente posto in evidenza dalla difesa statale, che, nei procedimenti relativi a VIA di competenza dello Stato, l'art. 6 del d.lgs. n. 104 del 2017 prevede, per i procedimenti per i quali sia riconosciuto un concorrente interesse regionale, la designazione, da parte delle Regioni (e delle Province autonome) interessate dal progetto, di un proprio rappresentante nella Commissione tecnica di verifica di impatto ambientale insediata presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. In tal senso, non solo le Regioni sono pienamente coinvolte nello stadio iniziale, di instaurazione della procedura, ma anche nella fase istruttoria finalizzata all'adozione del provvedimento finale.

Per le medesime ragioni deve ritenersi non fondata l'ulteriore censura relativa all'art. 24, comma 5, cod. ambiente, come novellato dall'art. 13 del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui rimetterebbe alla discrezionalità dell'amministrazione dello Stato la richiesta di un supplemento di parere da parte delle altre amministrazioni consultate. La norma, infatti, non esclude in radice nuove osservazioni da parte degli enti territoriali, che invece saranno coinvolti tutte le volte in cui le integrazioni progettuali abbiano una portata innovativa rispetto all'originaria proposta.

22.- Ad avviso delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, sarebbero altresì illegittimi gli artt. 3, 5, 8, 9, 12, 13, 14, 16, 17, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione del principio di leale collaborazione, desumibile dagli artt. 5, 117 e 118 Cost., in combinato disposto con le competenze statutarie, perché il decreto, oltre a non essere stato preceduto dall'intesa, non avrebbe accolto le proposte emendative avanzate in sede di Conferenza Stato-Regioni.

22.1.- Inammissibili, per le ragioni già esposte, le censure circa la mancata previa intesa, non sono fondate le questioni relative alla violazione del principio di leale collaborazione per il mancato recepimento, da parte del Governo, delle indicazioni espresse nel parere favorevole condizionato adottato dalla Conferenza Stato-Regioni.

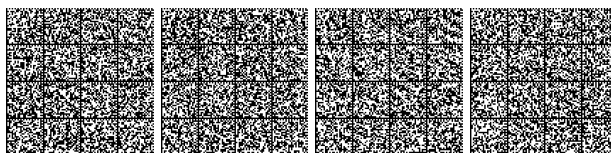
Il Governo, infatti, non era obbligato a recepire tutte le richieste avanzate dalle Regioni in Conferenza permanente. La formula del parere non richiede quella reiterazione delle trattative finalizzate al raggiungimento dell'accordo che questa Corte richiede, invece, nelle ipotesi di intreccio inestricabile di competenze o di chiamata in sussidiarietà (*ex plurimis*, sentenze n. 74 del 2018, n. 251 e n. 1 del 2016). D'altro canto, va pure rilevato che il Governo non ha mostrato, in concreto, un atteggiamento di radicale preclusione rispetto alle esigenze regionali, come mostra l'accettazione di parte delle indicazioni emerse in Conferenza (con riguardo, ad esempio, alla consultazione pubblica in materia di verifica di assoggettabilità a VIA o all'inserimento, a seguito di apposito coordinamento normativo, del procedimento unico regionale in materia ambientale nel corpo cod. ambiente).

23.- La Regione autonoma Sardegna ha impugnato, inoltre, gli artt. 3, comma 1, lettere *g*) e *h*), 8, 14, 16 e 17 del d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione del principio di leale collaborazione ex artt. 5, 117 e 118 Cost., dell'art. 3 della legge cost. n. 3 del 1948, dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma della Sardegna) e degli artt. 3, 97 e 117 Cost.

Le norme impuginate sarebbero illegittime per aver previsto il coinvolgimento del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e non della Regione autonoma Sardegna, per gli interventi di VIA statale da realizzare nel territorio sardo.

Tale censura varrebbe per l'esonero dei progetti che hanno come unico fine quello della difesa nazionale o quello di rispondere ad emergenze di protezione civile, che deve avvenire di concerto con il Ministro dei beni culturali (art. 3, comma 1, lettera *g*); per l'esonero, in casi eccezionali, di progetti specifici, previo parere del Ministro dei beni culturali (art. 3, comma 1, lettera *h*); per l'art. 8 del d.lgs. n. 104 del 2017, che sostituisce l'art. 19, comma 8, cod. ambiente, nella parte in cui prevede che, nella procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, qualora si ritenga di non assoggettare il progetto a VIA, il Ministro dell'ambiente, tenendo conto delle osservazioni del Ministro dei beni culturali, specifica le condizioni ambientali necessarie a evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare impatti ambientali significativi; per l'art. 14, che sostituisce l'art. 25 cod. ambiente in relazione all'adozione dei provvedimenti di VIA statale, da adottare previa acquisizione del concerto con il Ministro dei beni culturali; per l'art. 16, comma 1, nella parte in cui introduce nell'art. 27, comma 8, cod. ambiente il provvedimento unico statale, adottato dal Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministro dei beni culturali; per l'art. 17, che sostituisce l'art. 28, comma 2, cod. ambiente, nella parte in cui stabilisce che l'autorità competente, in collaborazione con il Ministro dei beni culturali per i profili di competenza, verifica l'ottemperanza delle condizioni ambientali di cui al comma 1 al fine di identificare tempestivamente gli impatti ambientali significativi e negativi imprevisti e di adottare le opportune misure correttive.

La Regione Sardegna ha censurato, infine, l'art. 3, comma 1, lettera *g*) del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui consente al Ministro dell'ambiente di esonerare dalla procedura di VIA specifici progetti che hanno come unico obiettivo la risposta da emergenze di protezione civile. Tale disposizione sarebbe invasiva della competenza concorrente in materia di protezione civile ex art. 117, comma terzo, Cost., da riconoscere alla Regione autonoma in virtù della clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.



23.1.- Le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

Le censure relative all'intero art. 3, comma 1, lettera g), relative all'esonero in caso di progetti che rispondono ad emergenze di protezione civile, sono destituite di fondamento per ragioni analoghe a quanto già esposto con riferimento ai ricorsi delle Regioni Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria.

Deve ribadirsi che la disposizione non è incongruente rispetto alla finalità complessiva della riforma, volta a fornire uno standard uniforme di tutela ambientale, e dunque a concentrare, in capo al vertice dell'apparato statale, la scelta dell'esonero in caso di emergenze che rendono necessari interventi di protezione civile.

Non può neanche sostenersi che la disposizione abbia violato il principio di leale collaborazione, posto che la Conferenza Stato-Regioni è stata chiamata ad esprimere il parere sullo schema di decreto legislativo che già annoverava tale norme.

Come già argomentato, la leale collaborazione viene salvaguardata anche a "valle" del procedimento amministrativo, alla luce di un inquadramento sistematico della norma: la delibera dello stato di emergenza viene infatti decisa dal Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 1 del 2018 (che riproduce sul punto quanto stabiliva l'art. 5 della legge n. 225 del 1992), previa intesa con la Regione interessata. L'esonero da VIA deve dunque logicamente succedere alla decisione di realizzare interventi di protezione civile concertati con gli enti territoriali interessati.

Anche le censure relative agli artt. 3, comma 1, lettera h), 8, 14, 16 e 17 del d.lgs. n. 104 del 2017, non sono fondate. Quanto all'asserita violazione delle norme statutarie, è insita in una fondamentale riforma in materia ambientale la compressione delle competenze regionali. I limiti delle norme di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali hanno proprio questo scopo: consentire che norme statali sprigionino efficacia precettiva anche nell'ambito degli ordinamenti degli enti ad autonomia differenziata. Ciò che conta è, come più volte ribadito, che non vi sia una sostanziale incoerenza con lo scopo complessivo della riforma o con gli obblighi europei.

Quanto alla supposta violazione del principio di leale collaborazione, la finalità riformatrice in materia di tutela ambientale rende non costituzionalmente necessitato il coinvolgimento della Regione quando si tratti di progetti di competenza dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

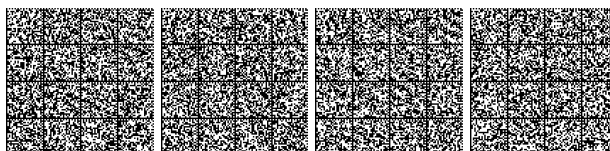
1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare la propria legislazione alle norme in esso contenute, secondo la procedura di cui all'art. 2 del decreto legislativo 16 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);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui prevede che le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguino i propri ordinamenti entro il termine di «centoventi giorni» anziché entro quello di sei mesi dall'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 104 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 5, 8, 9, 12, 13, 16, 17, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, dalle Regioni Veneto e Calabria e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 3, in combinato disposto con l'art. 3, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 24 e 97 Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;



6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 5, 76, 117, 118 e 120 Cost., dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 76, 81, 117, terzo comma, e 118 Cost., dalle Regioni Lombardia, Abruzzo e Calabria con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, 22, commi 1, 2, 3 e 4, e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, 8, 16, commi 1 e 2, 22, commi 1, 2, 3 e 4, 23, commi 1 e 4, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 76, 77 e 117, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe;

11) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8, 12, 13, 14, 16, 17, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 76 Cost., dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, dalle Regioni Lombardia, Abruzzo, Puglia, Veneto e Calabria e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria con i ricorsi indicati in epigrafe;

13) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

14) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 22, commi 1, 2, 3 e 4, e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalle Regioni Lombardia, Abruzzo, Calabria e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

15) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.lgs. n. 104 del 2017, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

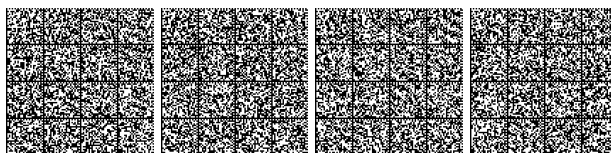
16) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, dalle Regioni Lombardia, Abruzzo e Calabria con i ricorsi indicati in epigrafe;

17) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Lombardia, Abruzzo, Veneto e Calabria con i ricorsi indicati in epigrafe;

18) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 22, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere a), d), f) e m), 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nonché agli artt. 3, 97, 117, primo e terzo comma, e 118, Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe;

19) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché agli artt. 117, secondo e terzo comma, Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;

20) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché agli artt. 117, secondo e terzo comma, Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;



21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 22, commi 1, 2, 3 e 4, e 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 8, numeri 1), 3), 5), 6), 11), 13), 14), 16), 17), 18), 20) e 21), 9, numeri 3), 9) e 10), e 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), all'art. 19-bis del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino Alto-Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), all'art. 7 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), agli artt. 117, terzo, quarto e quinto comma, anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, 118 e 120, secondo comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 22, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 8, numeri 3), 5), 6), 9), 11), 13), 16), 17), 18), 20), 21) e 24), 9, numeri 3), 9) e 10), e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 19-bis del d.P.R. n. 381 del 1974, agli artt. 7 e 8 del d.P.R. n. 526 del 1987, all'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, nonché agli artt. 3, 97, 117, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, 16, commi 1 e 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 8, numeri 1), 3), 5), 6), 11), 13), 16), 17), 18), 20), 21) e 9, numeri 3), 9) e 10) del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 19-bis del d.P.R. n. 381 del 1974, all'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, agli artt. 3, 97, 117, primo e quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, comma 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere a), d), f) e m), 3 e 4 della legge cost. n. 4 del 1948, nonché agli artt. 3, 5, 97, 117, primo e terzo comma, 118 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

25) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse - in riferimento all'art. 2, primo comma, lettere a), d), f) e m) della legge cost. n. 4 del 1948, nonché agli artt. 3, 5, 117, primo, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 - dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

26) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987, nonché agli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

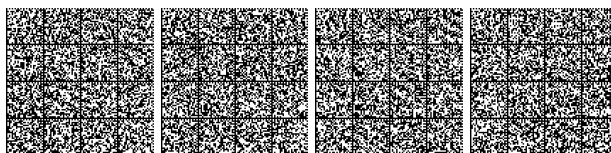
27) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 13 e 14 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 4, numeri 6), 9), 10), 11), 12), 13), e 5, numeri 7), 10), 12), 14), 16), 20) e 22) della legge cost. n. 1 del 1963, nonché agli artt. 3, 5, 97 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione all'art. 1, comma 6, lettera a), della direttiva 2014/52/UE, e agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, e 118 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

28) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 12, 13, 14, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 4 e 5 della legge cost. n. 1 del 1963, nonché agli artt. 5, 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

29) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 13 e 14 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948, nonché agli artt. 5, 97 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione all'art. 1, comma 6, lettera a), della direttiva 2014/52/UE, e agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, e 118 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

30) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 5, 12, 13, 14, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948, nonché agli artt. 5, 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

31) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettere g) e h), 8, 14, 16 e 17 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 3 della legge cost. n. 3 del 1948, all'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), agli



artt. 3, 97 e 117 Cost, anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 117 e 118 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO - Augusto Antonio BARBERA, *Redattori*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180198

N. 199

*Sentenza 9 ottobre - 15 novembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Istituzione e organizzazione dei servizi ospedalieri e territoriali a favore di soggetti affetti da talune patologie - Disposizioni finanziarie.**

- Legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici:* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intero testo, nonché degli artt. da 2 a 8, da 10 a 17 e 19 della legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 novembre-4 dicembre 2017, depositato



in cancelleria il 5 dicembre 2017, iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nella udienza pubblica del 9 ottobre 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Lacatena per la Regione Campania.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato in data 5 dicembre 2017 e iscritto al n. 89 del registro ricorsi del 2017, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19, nonché della intera legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico).

Secondo il ricorrente, le norme di cui agli articoli impugnati, nonché l'intera legge regionale, interferirebbero con le funzioni del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Campania e violerebbero perciò l'art. 120 della Costituzione. Inoltre, ponendosi in contrasto con le previsioni del Piano, le medesime disposizioni violerebbero anche principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e, quindi, l'art. 117, terzo comma, Cost. Infine, l'art. 19 della legge regionale, recante disposizioni finanziarie, violerebbe l'art. 81, terzo comma, e l'art. 117, terzo comma, Cost., contrastando anch'esso con principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

2.- Il ricorrente premette che in data 13 marzo 2007 la Regione Campania ha stipulato, ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», un Accordo sul Piano di rientro dai disavanzi sanitari 2007-2009. Successivamente, essendo l'Accordo rimasto inadempito, il Governo, con delibera del 24 luglio 2009, ha esercitato i poteri sostitutivi di cui all'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), come convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e ha nominato il Presidente della Regione quale Commissario ad acta per la realizzazione del Piano di rientro.

Tale delibera è stata seguita, dapprima, dalla delibera del Consiglio dei ministri del 23 aprile 2010, con cui è stato nominato Commissario ad acta il nuovo Presidente *pro tempore* della Regione, e poi dalla delibera 11 dicembre 2015, con la quale, in base a quanto disposto dall'art. 1, comma 570, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», che sanciva l'incompatibilità della nomina a Commissario ad acta per coloro che fossero titolari di incarichi istituzionali presso la Regione commissariata, l'incarico è stato conferito a un nuovo Commissario.

Successivamente, a seguito dell'abrogazione di quest'ultima norma, disposta dall'art. 1, comma 396, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) e alle dimissioni del Commissario in carica (intervenute il 3 aprile 2017), il Consiglio dei ministri, con deliberazione del 10 luglio 2017, ha nominato l'attuale Presidente della Regione Campania quale Commissario ad acta per l'attuazione del vigente Piano di rientro dal disavanzo del servizio sanitario regionale campano, secondo i programmi operativi che, ai sensi dell'art. 2, comma 88-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», costituiscono prosecuzione e aggiornamento degli interventi di riorganizzazione, riqualificazione e potenziamento previsti dal Piano di rientro.

Con la medesima delibera, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha assegnato al Commissario l'incarico prioritario di attuare i Programmi operativi relativi al triennio 2016-2018 e gli interventi necessari a garantire in maniera uniforme sul territorio regionale l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità nei termini indicati dai Tavoli tecnici di verifica. In particolare sono demandati al Commissario ad acta il «completamento ed attuazione del piano di riorganizzazione della rete ospedaliera in coerenza con il fabbisogno assistenziale, in attuazione del regolamento adottato con decreto del Ministero della salute del 2 aprile 2015 n. 70 ed in coerenza con le indicazioni dei Tavoli tecnici di monitoraggio» (lettera b punto I) e il «completamento ed attuazione del piano di riorganizzazione della rete territoriale, in coerenza con le indicazioni dei Tavoli tecnici di monitoraggio» (lettera b punto VI).





In ossequio alle previsioni della legge finanziaria n. 191 del 2009, il Commissario ad acta ha adottato il decreto 1° marzo 2017, n. 14, avente ad oggetto «Programmi Operativi 2016-2018. Approvazione». L'intervento previsto al punto 16.1 del decreto (pag. 135) ha ad oggetto la «riorganizzazione [della] rete ospedaliera», mentre l'intervento al punto 19.1 riguarda «l'assistenza socio sanitaria territoriale» e, in particolare, la programmazione della rete per l'assistenza territoriale relativa al triennio 2016-2018, nel cui quadro è regolamentata, tra l'altro, l'offerta sanitaria e socio-sanitaria nel campo della salute mentale. Il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali ed il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza (LEA), i quali affiancano la Regione nell'attuazione del Piano di rientro, hanno espressamente valutato i provvedimenti adottati dal Commissario ad acta in ordine alla riorganizzazione della rete socio-sanitaria di assistenza territoriale e della rete ospedaliera nelle riunioni del 23 novembre e del 21 dicembre 2016 e in quelle del 4 aprile 2017 e del 25 luglio 2017.

Infine, nell'ultima riunione del 28 settembre 2017, Tavolo e Comitato, in merito allo stato di attuazione dei Programmi operativi 2016-2018, hanno concluso che, con riferimento al completamento e all'attuazione del piano di riorganizzazione della rete ospedaliera di cui al punto *b*), intervento I, del mandato commissariale, manca ancora il nuovo provvedimento di riorganizzazione della rete ospedaliera il quale, al fine di garantire il pieno rispetto degli standard fissati dal decreto ministeriale 2 aprile 2015 n. 70, deve essere integrato dai provvedimenti indicati nel verbale delle riunioni del 23 novembre e del 21 dicembre 2016; mentre, con riferimento al completamento e all'attuazione del piano di riorganizzazione della rete territoriale di cui al punto *b*), intervento VI, del mandato commissariale, la struttura commissariale deve ancora definire i criteri applicativi dei piani di riorganizzazione aziendale, e il relativo cronoprogramma di attuazione, sulla base della programmazione definita con la delibera del Commissario ad acta n. 99 del 2016.

In tale contesto è poi intervenuta la legge della Regione Campania impugnata davanti a questa Corte.

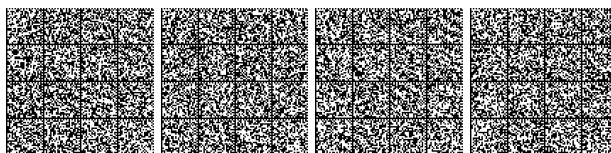
3.- Con il primo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia gli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 e più in generale l'intera legge della Regione Campania n. 26 del 2017, che avrebbe carattere omogeneo, essendo volta a disciplinare in modo organico e sistematico l'intera rete dei servizi assistenziali e ospedalieri per la cura delle patologie neuropsichiatriche (quanto all'ammissibilità dell'impugnazione in via principale di una intera legge si citano le sentenze n. 14 del 2017, n. 238 del 2006 e n. 359 del 2003), per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Secondo il ricorrente, le norme denunciate, e in particolare l'istituzione di una Consulta regionale dedicata (art. 2), la creazione di un'apposita Commissione tecnico-scientifica (art. 3), l'organizzazione di una rete integrata dei servizi (art. 4), oltre che, in genere, l'istituzione di organismi e servizi funzionali all'attuazione degli scopi della legge, nella misura in cui attengono, sia pur limitatamente alle patologie neuropsichiatriche, a quell'organizzazione delle reti e dei servizi assistenziali di cui deve occuparsi, e di cui starebbe in effetti già occupandosi, il Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Campania, interferirebbero direttamente con i compiti del Commissario stesso. Anche qualora tali disposizioni dovessero trovare riscontro nelle previsioni del Programma operativo, la competenza funzionale alla loro attuazione spetterebbe comunque al Commissario ad acta, che avrebbe dovuto provvedere con proprio apposito decreto, e non all'organo legislativo regionale.

Né la denunciata interferenza con le funzioni commissariali potrebbe ritenersi evitata dalla "clausola di salvaguardia" di cui all'art. 20 della legge regionale impugnata, secondo la quale le norme della stessa legge «non possono applicarsi o interpretarsi in contrasto con le previsioni del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e con quelle dei programmi operativi», nonché «con le funzioni attribuite al Commissario ad acta per la prosecuzione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario», essendo detta interferenza suscettibile di determinarsi a prescindere dalle modalità con cui dovessero trovare concreta attuazione le disposizioni legislative in esame. E infatti, secondo il ricorrente, delle due l'una: o l'art. 20 è norma "di stile", e allora si tratterebbe «di una disposizione inutile» che, come tale, non varrebbe a escludere l'illegittimità dell'intera legge regionale e di ogni sua norma per interferenza con le funzioni commissariali; ovvero sarebbe norma dotata di una valenza sostanziale ed effettiva, e allora impedirebbe in radice l'applicazione dell'intera legge regionale che la contiene, «rendendo, questa, a sua volta del tutto inutile».

Le singole disposizioni legislative e la stessa intera legge regionale avrebbero dunque invaso spazi che sono stati temporaneamente interdetti alla competenza legislativa - ma anche amministrativa - regionale per effetto dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

In proposito, la consolidata giurisprudenza costituzionale affermerebbe che l'operato del Commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. Sarebbe proprio tale dato - in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, determinato dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale quale



è quello alla salute (art. 32 Cost.) - a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, anche quando essi agiscono in via legislativa, fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del Piano di rientro (si citano le sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016, n. 278 del 2014, n. 110 del 2014, n. 219 del 2013, n. 228 del 2013, n. 180 del 2013, n. 79 del 2013, n. 28 del 2013, n. 18 del 2013, n. 131 del 2012, n. 78 del 2011 e n. 361 del 2010). Ancora, l'illegittimità costituzionale della legge regionale sussisterebbe anche quando l'interferenza fosse meramente potenziale e a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario (si citano le sentenze n. 14 del 2017, n. 266 del 2016, n. 227 del 2015 e n. 110 del 2014). Il divieto di interferenza con le funzioni commissariali si tradurrebbe, quindi, in un effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale (si richiamano le sentenze n. 106 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 51 del 2013).

4.- Con il secondo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che gli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 della legge regionale impugnata, e più in generale l'intera legge regionale, violino l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

Come risulterebbe già dalla loro rubrica, infatti, tali disposizioni contrasterebbero con le previsioni del Programma operativo 2016/2018 di prosecuzione del Piano di rientro della Regione Campania, adottato con decreto del Commissario ad acta 1° marzo 2017, n. 14, nel cui ambito «l'intervento 16.1» ha ad oggetto la «riorganizzazione [della] rete ospedaliera» e «l'intervento 19.1» riguarda «l'assistenza socio sanitaria territoriale» e, in particolare, la programmazione della rete per l'assistenza territoriale relativa al triennio 2016-2018 nel cui quadro è regolamentata, tra l'altro, l'offerta sanitaria e socio-sanitaria nel campo della salute mentale.

In proposito il ricorrente richiama ancora la giurisprudenza costituzionale che, pronunciandosi sulla legislazione regionale adottata in costanza di mandato commissariale, ha affermato che la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria sarebbe riconducibile, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., al duplice ambito di potestà legislativa concorrente della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica (si cita la sentenza n. 278 del 2014). In particolare, questa Corte avrebbe affermato la natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 (si citano le sentenze n. 106 del 2017, n. 14 del 2017 e n. 227 del 2015) e avrebbe sostenuto che gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, ai quali quella disposizione si riferisce, assicurano da un lato la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro lato, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure - amministrative o normative - con essi incompatibili (si richiama la sentenza n. 51 del 2013).

5.- Con il terzo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'art. 19, comma 1, della legge della Regione Campania n. 26 del 2017, il quale prevede che «All'attuazione della presente legge concorrono risorse del fondo sanitario regionale e ulteriori risorse regionali proprie».

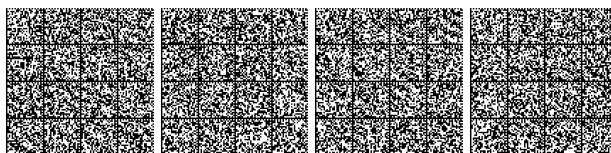
Tale norma, nella sua laconicità e genericità, non indicherebbe né specificerebbe in alcun modo in cosa consisterebbero tali «ulteriori risorse regionali proprie», e risulterebbe così in contrasto con i principi di attualità e certezza della copertura della spesa, più volte affermati dalla giurisprudenza costituzionale, ai quali si deve necessariamente conformare ogni disposizione finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

6.- Con il quarto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'art. 19, comma 2, della legge della Regione Campania n. 26 del 2017, il quale dispone che «La presente legge è attuata, nell'immediato, con le risorse umane, finanziarie e strumentali, disponibili a legislazione vigente e nell'osservanza, per l'intera durata della gestione commissariale per la prosecuzione del Piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, delle disposizioni impartite dal Commissario ad acta».

Tale disposizione contrasterebbe anch'essa, al pari delle altre norme impugnate, con principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e violerebbe quindi l'art. 117, terzo comma, Cost.

La violazione si concretizzerebbe sotto due distinti profili: da un lato, nella misura in cui, prevedendo interventi in materia di organizzazione sanitaria che non sono contemplati nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, anch'essa confliggerebbe con i principi di cui all'art. 2, commi 80 e 95, legge n. 191 del 2009; dall'altro, non rispetterebbe i vincoli di spesa imposti alla Regione Campania dal Piano di rientro.

Anche su questo punto la giurisprudenza costituzionale sarebbe ferma nel ritenere che l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, peraltro in un quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore



sanitario (si richiama la sentenza n. 193 del 2007). Di conseguenza, sempre secondo la giurisprudenza costituzionale, il legislatore statale potrebbe legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (si richiamano le sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

A proposito di tale disposizione la difesa erariale formula gli stessi rilievi svolti in riferimento alla "clausola di salvaguardia" prevista dall'art. 20 della legge, affermando che tale articolo o è norma "di stile", e allora si tratterebbe di una disposizione inutile che, come tale, non varrebbe ad escludere l'illegittimità dell'intera legge regionale e di ogni sua norma per interferenza con le funzioni commissariali; ovvero è norma avente una valenza sostanziale ed effettiva, e allora sarebbe una disposizione capace di impedire in radice l'applicazione dell'intera legge regionale che la contiene, rendendola a sua volta del tutto inutile.

7.- La Regione Campania si è costituita nel giudizio davanti a questa Corte in data 8 gennaio 2018, eccependo «l'inammissibilità e l'infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale» e chiedendo «il rigetto del ricorso, con ogni conseguente statuizione».

8.- Con memoria depositata il 17 settembre 2018 la Regione resistente ha ribadito le proprie richieste e le ha declinate in relazione alle quattro censure formulate nel ricorso statale.

9.- Quanto alla prima e alla seconda censura, la Regione osserva innanzitutto che le disposizioni legislative impugnate avrebbero natura meramente programmatica e organizzativa, sarebbero insuscettibili di generare obblighi diretti e di far sorgere diritti a favore di terzi che non siano già sanciti da previsioni costituzionali o legislative nazionali, e sarebbero destinate a trovare attuazione attraverso provvedimenti non meramente esecutivi ma «attraverso provvedimenti a forte contenuto discrezionale da parte della Giunta Regionale, quindi da parte del Commissario ad acta». In particolare, l'art. 20 conterrebbe «un'espressa clausola di salvaguardia dei poteri commissariali ulteriormente rafforzativa dell'effetto sospensivo» previsto dall'art. 19, secondo il quale per l'intera durata della gestione commissariale la legge regionale deve essere attuata «nell'osservanza delle disposizioni impartite dal commissario ad acta».

Di conseguenza, tali clausole integrerebbero «una vera e propria "condizione di efficacia" della legge stessa», che per tutta la durata della gestione commissariale resterebbe condizionata alle disposizioni impartite dal Commissario ad acta. Da questo punto di vista la questione di costituzionalità sarebbe inammissibile, prima che infondata, «avendo ad oggetto disposizioni normative non immediatamente operative bensì norme la cui operatività è espressamente condizionata e subordinata alle disposizioni commissariali».

Inoltre, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa erariale, la clausola di salvaguardia di cui all'art. 20 della legge regionale impugnata sarebbe una «clausola di natura sostanziale», e non di mero stile. Ciò tuttavia non renderebbe la legge regionale inutile, bensì ne farebbe «al contrario, un importante strumento operativo ed attuativo delle future libere determinazioni che il Commissario ad acta andrà ad adottare, assumendo, così, valenza sussidiaria ed ausiliaria in una logica di sinergia e leale collaborazione istituzionale», senza interferire con le funzioni del Commissario e senza porsi in contrasto con il piano di rientro.

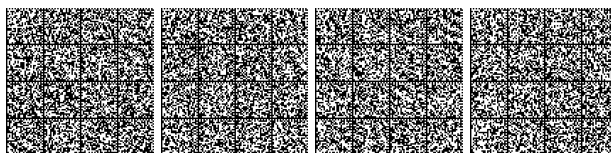
10.- Il terzo e il quarto motivo di censura, invece, secondo la difesa regionale sarebbero innanzitutto inammissibili «per assoluta genericità di formulazione, non essendo gli stessi supportati da dati concreti».

Nel merito, comunque, l'art. 19 della legge regionale impugnata non contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica perché, nel prevedere una clausola di invarianza di bilancio, non determinerebbe una violazione, ma rispetterebbe i vincoli di spesa.

Tale articolo non contrasterebbe neppure con i principi di attualità e certezza della copertura della spesa di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., dato che i necessari stanziamenti sarebbero già previsti dalla legge regionale 18 gennaio 2016, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2016-2018 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale 2016), in particolare art. 8, comma 6.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato alcuni articoli e l'intero testo della legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico), formulando quattro distinte questioni.



2.- Le prime due questioni investono gli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 nonché l'intera legge della Regione Campania n. 26 del 2017.

Con il primo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio ritiene che tali disposizioni si pongano in contrasto con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione perché, nella misura in cui attengono, sia pur limitatamente alle patologie neuropsichiatriche, a quell'organizzazione delle reti e dei servizi assistenziali di cui deve occuparsi, e di cui starebbe in effetti già occupandosi, il Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Campania, interferirebbero direttamente con le funzioni del Commissario stesso.

Con la seconda censura il ricorrente denuncia le medesime disposizioni in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. perché esse, ponendosi in contrasto con le previsioni del Programma operativo 2016/2018 di prosecuzione del Piano di rientro della Regione Campania adottato con decreto del Commissario ad acta 1° marzo 2017, n. 14, non rispetterebbero i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica previsti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

3.- La terza e la quarta questione riguardano il solo art. 19 della legge regionale impugnata.

Con il terzo motivo di ricorso viene denunciato il comma 1 dell'art. 19 perché esso, prevedendo che «All'attuazione della presente legge concorrono risorse del fondo sanitario regionale e ulteriori risorse regionali proprie», e non specificando in cosa consistano tali «ulteriori risorse regionali proprie», contrasterebbe con i principi di attualità e certezza della copertura della spesa in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Con il quarto motivo si censura il comma 2 del medesimo art. 19 della legge regionale, il quale dispone che «La presente legge è attuata, nell'immediato, con le risorse umane, finanziarie e strumentali, disponibili a legislazione vigente e nell'osservanza, per l'intera durata della gestione commissariale per la prosecuzione del Piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, delle disposizioni impartite dal Commissario ad acta». Tale disposizione contrasterebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, nel prevedere interventi in materia di organizzazione sanitaria non contemplati dal Piano di rientro del disavanzo sanitario e non rispettando i vincoli di spesa imposti alla Regione Campania dallo stesso Piano di rientro, violerebbe con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica previsti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

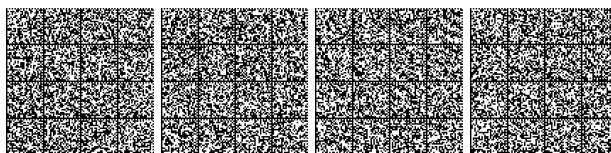
4.- Il quadro all'interno del quale si collocano la legge regionale impugnata e le censure a essa relative è quello, più volte venuto all'esame di questa Corte sia in relazione alla Regione Campania oggi resistente (sentenze n. 117 del 2018; n. 180 del 2013; n. 79 del 2013 e n. 28 del 2013), sia in relazione ad altre Regioni, della soggezione degli enti regionali al piano di rientro del disavanzo sanitario e della conseguente nomina, per le Regioni inadempienti, di un Commissario ad acta, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. e dell'art. 4, comma 2, del decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), così come convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222.

In questo ambito, la pregressa giurisprudenza di questa Corte ha avuto modo di elaborare una serie di orientamenti che è bene richiamare per risolvere le questioni oggetto del presente giudizio.

Quanto alla nomina di un Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione, la Corte ha affermato che «l'art. 120, secondo comma, Cost., nel consentire l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, assicura contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute» (così la sentenza n. 117 del 2018, che richiama sul punto la sentenza n. 14 del 2017; ma si vedano anche, identicamente, le sentenze n. 106 del 2017, n. 266 del 2016 e n. 227 del 2015).

Quanto invece alle funzioni del suddetto Commissario, questa Corte ha più volte ricordato che esse sono «definite nel mandato conferitogli» e «specificate dai programmi operativi» ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009 (sentenze n. 190 del 2017, n. 106 del 2017, n. 14 del 2017, n. 227 del 2015).

Ancora, in numerose occasioni questa Corte ha affermato che le funzioni del Commissario «devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (così la sentenza n. 106 del 2017, che richiama, tra le molte, le sentenze n. 14 del 2017; n. 266 del 2016; n. 278 e n. 110 del 2014; n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e n. 78 del 2011; ma si vedano anche, di nuovo, le sentenze n. 117 del 2018 e n. 190 del 2017).



Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha insistentemente precisato che «l'illegittimità costituzionale della legge regionale» per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. «sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del Commissario incaricato di attuare il piano di rientro» (sentenze n. 117 del 2018, n. 190 del 2017, n. 106 del 2017 e n. 14 del 2017, nello stesso senso, anche le sentenze n. 266 del 2016, n. 227 del 2015 e n. 110 del 2014).

Infine, proprio con riferimento a una legge della Regione Campania, questa Corte ha ricordato che il ruolo della Regione «non può consistere in una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali, ma deve limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA e a una trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale» (sempre sentenza n. 117 del 2018).

5.- Date queste premesse, la questione avente a oggetto gli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 della Regione Campania n. 26 del 2017, nonché l'intero testo dell'impugnata legge regionale, sollevata in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., è fondata.

5.1.- In base alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 luglio 2017 il Commissario ad acta della Regione Campania ha attualmente «l'incarico prioritario di attuare i Programmi operativi 2016-2018» - approvati dal precedente Commissario con decreto del 1º marzo 2017, n. 14 - «e gli interventi necessari a garantire, in maniera uniforme sul territorio regionale, l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità, nei termini indicati dai Tavoli tecnici di verifica, nell'ambito della cornice normativa vigente, con particolare riferimento alle seguenti azioni ed interventi prioritari: *i)* completamento ed attuazione del piano di riorganizzazione della rete ospedaliera in coerenza con il fabbisogno assistenziale, in attuazione del regolamento adottato con decreto del Ministero della Salute del 2 aprile 2015 n. 70 e in coerenza con le indicazioni dei Tavoli tecnici di monitoraggio; [...] *vi)* completamento ed attuazione del piano di riorganizzazione della rete territoriale, in coerenza con le indicazioni dei Tavoli tecnici di monitoraggio». I Programmi operativi 2016-2018, a loro volta, affermano che restano da risolvere - da parte del Commissario ad acta - alcune «criticità», in particolare relative al «completamento della fase implementativa delle Reti assistenziali così come programmate e rimodulazione della Rete ospedaliera». Inoltre, il Programma 16 individua gli interventi previsti in relazione alla «Rete ospedaliera e reti tempo dipendenti»; il Programma 17 elenca gli interventi previsti in relazione alle «Reti cliniche»; il Programma 19 dispone gli interventi previsti in relazione alla «assistenza sociosanitaria territoriale: residenziale, semiresidenziale, domiciliare e ambulatoriale», occupandosi anche tra l'altro dei «disturbi dello spettro autistico e/o disturbi della sfera cognitiva e relazionale», sia degli adulti sia dei soggetti in età evolutiva, e in generale della «Salute mentale».

5.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ragione, ritiene che la legge regionale impugnata interferisca con gli ambiti riservati al Commissario ad acta, dettando previsioni relative alla «riorganizzazione della rete ospedaliera» e alla «riorganizzazione della rete territoriale», benché limitatamente agli interventi relativi a «i disturbi del neurosviluppo e le patologie neuropsichiatriche delle persone in età evolutiva, nonché i disturbi dello spettro autistico», questi ultimi riferiti a persone di ogni età.

5.3.- La legge regionale impugnata, composta da 23 articoli, infatti, nel suo Titolo I, dopo avere dichiarato il suo oggetto, e cioè le patologie di cui si occupa (appunto «i disturbi del neurosviluppo e le patologie neuropsichiatriche delle persone in età evolutiva, nonché i disturbi dello spettro autistico», questi ultimi riferiti a persone di ogni età), e avere enunciato le sue finalità (art. 1), provvede all'organizzazione delle strutture necessarie all'erogazione di servizi relativi alle richiamate patologie: nel Capo II istituisce e disciplina due «Organismi consultivi regionali e di riferimento» per quelle patologie (una Consulta regionale, all'art. 2, e una Commissione tecnico scientifica regionale, all'art. 3); nel Capo III si occupa della «Organizzazione dei servizi», prevedendo una «Rete regionale integrata dei servizi» (art. 4), un «Centro Unico per la Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza e dello Spettro Autistico» (art. 5) e i «Nuclei di Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza» (art. 6), e regolando i relativi «Servizi ospedalieri» (art. 7) e le relative «Strutture a ciclo residenziale semiresidenziale» (art. 8); nel Capo IV prevede alcuni «Interventi di supporto» (artt. 9-11). Nel Titolo II, invece, la legge regionale detta «Disposizioni specifiche per le persone affette da disturbi dello spettro autistico» e anche qui, dopo avere enunciato alcuni «Principi generali» nel Capo I (artt. 12-13), nel Capo II si occupa della «Organizzazione dei servizi», sia quanto alle modalità della loro erogazione presso ciascuna Asl (art. 14), sia disciplinando specificamente i «Servizi residenziali e semiresidenziali» (art. 15) e i centri regionali di riferimento per l'autismo (art. 16). L'art. 17, poi, impone la formazione continua degli operatori e l'art. 18 prevede l'istituzione di un organismo regionale di conciliazione per le controversie che dovessero insorgere sul tema del trattamento dei disturbi dello spettro autistico. Il Titolo III, infine, contiene le «Disposizioni generali e di chiusura».



Poiché non c'è alcuna previsione della legge regionale impugnata che non attenga a profili di organizzazione dei servizi - ospedalieri e territoriali - relativi agli «interventi diagnostici, terapeutici, abilitativi e riabilitativi» (così l'art. 1 della legge regionale) per le patologie oggetto dell'intervento legislativo, risulta palese che l'intera legge della Regione Campania n. 26 del 2017 interferisce con le attribuzioni del Commissario ad acta della Regione Campania, così come stabilite dalla deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 luglio 2017 e specificate dai programmi operativi sopra richiamati.

L'interferenza della legge regionale impugnata con le funzioni commissariali ne comporta l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., non essendo sufficiente a preservare la legge da tale vizio la generica clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 20.

5.4.- D'altra parte, l'assistenza sociosanitaria ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo e alle persone con disturbi dello spettro autistico è ricompresa tra i livelli essenziali di assistenza (LEA) definiti dagli artt. 25, 32 e 60 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), di cui il Commissario deve farsi carico con priorità. Ne consegue che assicurare l'erogazione di tali prestazioni rientra nelle attribuzioni del Commissario ad acta e il servizio ad esse relativo deve comunque essere garantito, secondo le specificazioni contenute nei Programmi operativi e nelle indicazioni dei Tavoli tecnici.

6.- Ciò detto, questa Corte non può esimersi dal rilevare l'anomalia di un commissariamento della sanità regionale protratto per oltre un decennio, senza che l'obiettivo del risanamento finanziario sia stato raggiunto, con tutte le ripercussioni che esso determina anche sugli equilibri della forma di governo regionale, a causa del perdurante esautoramento del Consiglio e della stessa Giunta a favore del Commissario ad acta, soprattutto quando è impersonato dal Presidente della Giunta, in un ambito cruciale per il governo della Regione.

7.- L'accoglimento della questione in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost. determina l'assorbimento delle restanti censure.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania 28 settembre 2017, n. 26 (Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

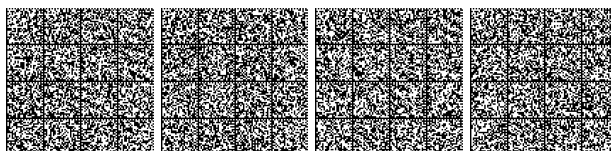
Marta CARTABIA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 200

*Sentenza 11 ottobre - 15 novembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Dipendenti pubblici collocati in quiescenza nel quadriennio 2011-2014 - Incidenza sul trattamento pensionistico delle misure limitative delle pensioni.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 16, comma 1, lettera *b*), come integrato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2, e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

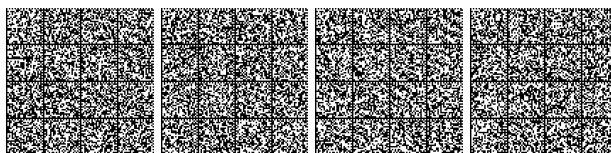
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122; dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2, e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Liguria, nel procedimento vertente tra F. S. e il Ministero della difesa, con ordinanza del 13 gennaio 2017, iscritta al n. 71 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Umberto Verdacchi e Alba Giordano per F. S. e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Liguria, con ordinanza del 13 gennaio 2017 ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, come integrato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), nella parte in cui «dette norme non hanno previsto, nei confronti dei soggetti che sarebbero cessati dal servizio nell'arco temporale della “cristallizzazione”, la valorizzazione in quiescenza, a decorrere dalla data di cessazione del blocco, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera conseguite durante il blocco stesso».

Esponde il giudice rimettente che S. F., ufficiale della Marina militare, è cessato dal servizio per limiti di età a decorrere dall'8 febbraio 2014, essendo stato collocato in ausiliaria dalla stessa data, ai sensi degli artt. 886, comma 1, e 992, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare). Lo stesso ha convenuto in giudizio il Ministero della difesa avverso il rifiuto opposto all'istanza di rideterminazione della pensione e ha chiesto l'annullamento del provvedimento di determinazione della pensione provvisoria nella parte in cui assume, nella base pensionabile, lo stipendio e gli altri assegni pensionabili propri del grado di ammiraglio ispettore, anziché quelli propri del grado di ammiraglio ispettore capo, grado attribuitogli a seguito della promozione conseguita il 30 agosto 2012. Il ricorrente ha lamentato di non aver avuto il trattamento economico del grado di ammiraglio ispettore capo, conseguito durante il periodo di blocco, disposto dalle predette norme, degli incrementi retributivi derivanti dalle progressioni di carriera, e di aver avuto la pensione determinata in relazione alla base pensionabile correlata al trattamento economico inferiore al grado rivestito alla data di cessazione dal servizio.

Prosegue il giudice *a quo* che il Ministero della difesa - Direzione generale della previdenza militare e della leva, si era costituito contestando, in via pregiudiziale, la giurisdizione della Corte dei conti e, nel merito, chiedendo il rigetto del ricorso.

Il giudice *a quo*, all'udienza del 18 novembre 2016, con sentenza parziale n. 109 del 2016, ha rigettato le eccezioni proposte dal Ministero della difesa, affermando la giurisdizione della Corte dei conti, e, dichiarata quindi l'ammissibilità del gravame, ha sollevato, con separata ordinanza, la suddetta questione di legittimità, peraltro prospettata dal ricorrente in via subordinata.

2.- Osserva il rimettente che il periodo di efficacia del blocco degli effetti economici derivanti dalle progressioni di carriera si è concluso al 31 dicembre 2014. Conseguentemente, a decorrere dal 1º gennaio 2015, il personale in servizio ha potuto godere degli emolumenti derivanti dalle progressioni di carriera conseguite nel periodo del blocco.

Illustrate le disposizioni applicabili alla fattispecie in esame, il rimettente, nell'evidenziare che la questione dedotta in giudizio verte dunque sul quantum del diritto a pensione, assume che la pretesa avanzata nel giudizio principale dal ricorrente di vedersi determinata la pensione sulla base della retribuzione corrispondente al grado di ammiraglio ispettore capo - conseguito il 30 agosto 2012, ovvero in vigenza del blocco del correlato incremento stipendiale disposto dalle norme censurate - non può, tuttavia, essere accolta atteso il contesto normativo vigente.

Il giudice *a quo*, al riguardo, deduce che - secondo la giurisprudenza della Corte dei conti - il trattamento stipendiale corrispondente alla progressione di carriera conseguita «ai fini esclusivamente giuridici» nel periodo del blocco, non essendo entrato a far parte della base retributiva e contributiva del ricorrente, non può, in assenza di un'espressa previsione in tal senso, entrare nel calcolo della base pensionabile e nella determinazione del trattamento di quiescenza. Infatti, ai sensi dell'art. 1866 del d.lgs. n. 66 del 2010 e dell'art. 53 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), la base pensionabile si determina con riferimento allo stipendio e agli emolumenti retributivi pensionabili integralmente percepiti in attività di servizio. Anche per effetto delle disposizioni in materia di ampliamento della base contributiva e pensionabile previste dall'art. 2, commi 9, 10 e 11, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), il trattamento di quiescenza va rapportato alla contribuzione versata durante il rapporto lavorativo e, quindi, agli emolumenti percepiti in servizio.

Il legislatore, tuttavia, introducendo un temporaneo e transeunte blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera, non ha considerato la posizione di coloro che sarebbero cessati dal servizio prima della cessazione della





«cristallizzazione economica», trascurando, in tal modo, che gli stessi avrebbero subito una «vanificazione» della conseguita progressione di carriera, con definitiva perdita della retribuzione discendente dalla progressione stessa.

La mancata previsione della valorizzazione in quiescenza degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera, a far data dalla cessazione del regime di blocco, determina - secondo il giudice rimettente - il contrasto della disciplina censurata con l'art. 3 Cost., sotto il duplice aspetto della contrarietà al principio della ragionevolezza e al principio di uguaglianza.

Infatti, da una parte tale disciplina si appalesa irragionevole a causa degli effetti definitivi che si producono nei confronti dei soggetti che, cessando dal servizio prima della cessazione del blocco, non possono godere, neanche ai fini pensionistici, degli effetti economici delle conseguite promozioni. Il sacrificio loro imposto, non avendo carattere temporaneo, va oltre la giustificata necessità di risparmi immediati per il contenimento della spesa pubblica e, quindi, va oltre la insindacabile discrezionalità del legislatore, sfociando in una arbitraria, e comunque sproporzionata, compromissione, solo per alcuni, degli interessi colpiti dalla «cristallizzazione» degli adeguamenti retributivi.

D'altra parte, vi è una disciplina ingiustificatamente differenziata: i dipendenti rimasti in servizio possono godere degli effetti economici della progressione alla data di cessazione del blocco, mentre altri, come il ricorrente, cessati dal servizio per limiti di età nel periodo del blocco, non possono goderne neanche ai fini della determinazione della base pensionabile. Né la diversa età anagrafica o la sopravvenuta cessazione dal servizio dopo il periodo di blocco rappresentano elementi idonei a giustificare il trattamento differenziato a fronte di identiche situazioni giuridiche caratterizzate dalla stessa anzianità di servizio e dall'avvenuto conseguimento della medesima progressione.

3.- Con atto di intervento depositato in data 13 giugno 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto di dichiarare infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

La difesa statale ricorda la giurisprudenza di questa Corte, in base alla quale è stata dichiarata la legittimità delle disposizioni che hanno introdotto il blocco degli incrementi stipendiali, in quanto giustificate dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica, e assume che «eventuali discrasie, come quelle evidenziate dal giudice remittente in ordine alle discriminazioni tra dipendenti, costituiscono ostacoli di fatto, tali comunque da non vanificare le predette inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica per far fronte alla grave crisi economica».

4.- Con atto depositato in data 13 giugno 2017, si è costituito S. F., aderendo alla richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale avanzata dal giudice rimettente, per le ragioni e i profili indicati nell'ordinanza.

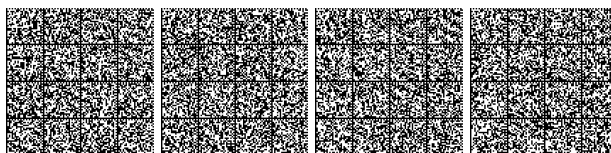
Aggiunge, inoltre, la parte costituita che «un ulteriore profilo di incostituzionalità si appalesa per violazione dei parametri desumibili dagli articoli 36 e 38 della Costituzione. Ed infatti: è pacifica la natura di retribuzione differita della pensione; non trova giustificazione la mancata determinazione della base pensionabile, tenendo conto del trattamento economico corrispondente al grado rivestito, per effetto della progressione di carriera maturata anche nel periodo inciso dalla «cristallizzazione», perché l'art. 9, comma 21, terzo periodo del D.L. n. 78/2010, non lo prevede espressamente».

5.- In prossimità dell'udienza, la medesima parte ha depositato una memoria nella quale ha ribadito le argomentazioni già svolte a sostegno della fondatezza della dedotta questione di legittimità costituzionale.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 13 gennaio 2017 la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Liguria, ha sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, come integrato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'art. 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111).

Secondo la Corte dei conti rimettente, le disposizioni censurate contrasterebbero con l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui non hanno previsto, nei confronti dei soggetti cessati dal servizio nell'arco temporale della «cristallizzazione» degli incrementi retributivi (relativo agli anni 2011-2014), la valorizzazione in quiescenza, a decorrere dalla data di cessazione del blocco stipendiale, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera conseguite durante il blocco stesso.



Le questioni sono state sollevate nel procedimento promosso da F. S., ufficiale della Marina militare con il grado di ammiraglio ispettore, cessato dal servizio per limiti di età a decorrere dall'8 febbraio 2014, contro il Ministero della difesa, per ottenere l'annullamento del provvedimento (del 31 luglio 2015) di determinazione della pensione provvisoria della Direzione di commissariato Marina militare di Roma e la conseguente rideterminazione della pensione, considerando, come base di calcolo del trattamento di quiescenza, lo stipendio e gli altri assegni pensionabili propri del grado di ammiraglio ispettore, anziché quelli propri del grado di ammiraglio ispettore capo, conseguito a seguito della promozione del 30 agosto 2012. L'Amministrazione militare non aveva tenuto conto, al fine della determinazione provvisoria della pensione, della promozione conseguita dal ricorrente, perché ricadente nell'intervallo di tempo della vigenza della disciplina censurata, che prevedeva che gli avanzamenti di carriera avevano effetto «ai fini esclusivamente giuridici» e quindi non anche economici.

2.- Preliminarmente, sotto il profilo dell'ammissibilità, va considerato che la Corte dei conti rimettente deve fare applicazione dell'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, che proroga il blocco stipendiale per l'anno 2014, perché il ricorrente è cessato dal servizio per limiti di età a decorrere dall'8 febbraio 2014, ossia proprio nel corso dell'anno che ha visto prorogata la disciplina legale limitativa degli incrementi retributivi.

E infatti, l'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, non ha prorogato direttamente il blocco disposto dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 per il triennio 2011-2013, ancora in corso alla data di entrata in vigore del medesimo d.l. n. 98 del 2011, ma ha previsto che «[...] con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze, può essere disposta: [...] b) la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime». Quindi, la proroga del blocco per l'anno 2014 era rimessa a una scelta discrezionale del Governo, proroga che - disponeva l'art. 16, comma 1, lettera b), citato - «può» - non necessariamente deve - «essere disposta».

Approssimandosi la scadenza del triennio 2011-2013, il Governo è intervenuto con il regolamento emanato con il d.P.R. n. 122 del 2013, che, all'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, ha previsto: «le disposizioni recate dall'articolo 9, commi 1, 2 nella parte vigente, 2-bis e 21 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono prorogate fino al 31 dicembre 2014»; ossia per un ulteriore anno oltre l'iniziale triennio (2011-2013) al quale si riferiva la disposizione richiamata. La quale in tanto è anch'essa applicabile nel caso di specie in quanto richiamata dal combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lettera b), del citato d.l. n. 98 del 2011, e dell'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013.

Nella specie, il trattamento pensionistico spettante al ricorrente, della cui esatta quantificazione si dibatte nel giudizio *a quo*, decorre dalla data del collocamento in quiescenza (8 febbraio 2014) ed è la disciplina del blocco stipendiale vigente a quella data che viene in rilievo, anche se ai fini retributivi - ma di ciò non si fa questione - il ricorrente ha subito il rigore del blocco stipendiale pure nel corso del triennio precedente a partire dalla data della progressione al grado superiore.

Quindi, nel giudizio *a quo*, essendo applicabile la disciplina della proroga del blocco per l'anno 2014, viene in rilievo proprio l'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, che prevede la proroga al 2014 della disciplina limitativa degli incrementi retributivi, e non già direttamente l'originaria disciplina del blocco stipendiale per il triennio 2011-2013, quest'ultima, invece, di rango solo primario.

Il citato art. 1 ha però natura regolamentare, come espressamente previsto dalla disposizione di legge (art. 16, comma 1, lettera b, citato) che ha autorizzato il Governo a emanarla, e, quindi, costituisce una norma subprimaria, priva di «forza di legge» ai sensi dell'art. 134 Cost.

3.- Tale natura subprimaria della disciplina posta dal regolamento citato potrebbe far dubitare dell'ammissibilità delle questioni sollevate dal giudice rimettente, in quanto verrebbe in rilievo il limite del sindacato accentrato di costituzionalità posto dall'art. 134 Cost.

Questa Corte ha, infatti, già avuto modo di chiarire che la propria giurisdizione è limitata alla cognizione dell'illegittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge e non si estende a norme di natura regolamentare, neppure ai regolamenti di delegificazione (sentenza n. 427 del 2000; ordinanze n. 254 del 2016, n. 156 del 2013, n. 37 del 2007, n. 401 e n. 125 del 2006, e n. 389 del 2004). Il sindacato di costituzionalità della normativa subprimaria è rimesso alla cognizione del giudice comune: alla giurisdizione di annullamento del giudice amministrativo e al potere di disapplicazione incidentale di ogni altro giudice.

4.- Non di meno, nella fattispecie, la disposizione censurata può essere oggetto di questione incidentale di costituzionalità innanzi a questa Corte.



Vi è infatti che, con l'arresto giurisprudenziale rappresentato dalla sentenza n. 1104 del 1988, in seguito ripetutamente confermato (da ultimo, sentenza n. 178 del 2015), questa Corte ha affermato che, ove la regolamentazione censurata di illegittimità costituzionale sia rappresentata, nella sostanza, dal combinato disposto di una norma primaria e di una subprimaria e se la prima «risulta in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate nella fonte secondaria», è possibile il sindacato di costituzionalità sulla norma primaria tenendo conto che quella subprimaria ne costituisce un «completamento del contenuto prescrittivo». La citata pronuncia ha ritenuto sussistente questo nesso di specificazione qualificata e, entrando nel merito delle censure, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma primaria.

Analogamente, la sentenza n. 34 del 2011 ha ritenuto che un determinato regolamento ministeriale costituisca «specificazione di una normativa di rango primario ed in particolare della disposizione censurata sicché, unitamente a quest'ultima, può costituire oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità». In senso conforme, è anche la sentenza n. 242 del 2014, che ha affermato che «le disposizioni regolamentari contestualmente impugnate contribuiscono a chiarire il contenuto applicativo della disposizione legislativa, della quale costituiscono specificazione; pertanto, è solo unitamente a quest'ultima che le stesse possono rientrare nella valutazione rimessa a questa Corte». Più recentemente, con sentenza n. 178 del 2015, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale (sopravvenuta) del regime di sospensione della contrattazione collettiva, risultante dalla norma primaria, come specificato dalla norma subprimaria.

Anche nella fattispecie in esame sussiste questo nesso stretto di specificazione qualificata, che lega la norma primaria e quella subprimaria.

La regola che la Corte dei conti rimettente è chiamata ad applicare per stabilire se, anche ai fini pensionistici, operi, o no, il limite agli incrementi retributivi nel corso del rapporto di lavoro, è recata dalla disposizione regolamentare che proroga il blocco stipendiale anche per l'anno 2014, autorizzata a ciò dalla disposizione di legge che demanda al regolamento - e quindi al potere esecutivo - tale scelta di politica economica. Sicché, può ben dirsi che la norma regolamentare costituisce il «completamento del contenuto prescrittivo» della norma primaria (sentenza n. 1104 del 1988).

È la disposizione regolamentare (subprimaria) che riempie di contenuto la disposizione di legge (primaria). La regola della limitazione degli incrementi retributivi nel corso del 2014 è recata dal loro stretto combinato disposto, sicché la disposizione avente forza di legge attrae al livello primario la disposizione regolamentare, quantunque di rango subprimario.

La norma di risulta, che tale regola reca, può pertanto essere oggetto di questione incidentale di legittimità costituzionale, la quale pertanto è ammissibile.

5.- Nel merito, la questione sollevata dal giudice rimettente, con riferimento all'art. 3 Cost., non è fondata.

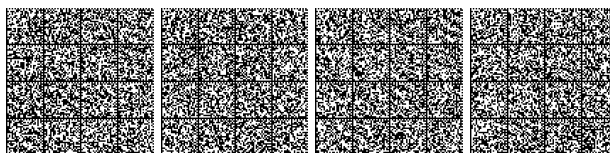
Non rilevano, invece, gli altri parametri indicati dalla parte privata costituita che ha chiesto di valutare la legittimità costituzionale della normativa censurata anche con riferimento agli artt. 36 e 38 Cost., non avendo in generale le parti costituite o intervenute in giudizio il potere di ampliare il *thema decidendum*, quale posto dal giudice rimettente (*ex plurimis*, sentenze n. 231, n. 83, n. 37 e n. 34 del 2015, n. 271 del 2011, n. 236 e n. 56 del 2009).

6.- Va rilevato, anzitutto, che la regola limitativa degli incrementi stipendiali - applicabile nel giudizio *a quo* per il tramite del rinvio del combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, e dell'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013 - è posta dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, dichiaratamente al fine di contenere le spese in materia di impiego pubblico, come risulta dalla stessa rubrica della disposizione.

Tale disposizione stabilisce: «I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

Tutto il pubblico impiego è stato coinvolto da questa articolata regola di conformazione della retribuzione.

Infatti, si prevede che per il pubblico impiego non contrattualizzato la retribuzione è determinata senza tener conto né dei meccanismi di adeguamento retributivo - quello di cui all'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure



di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), o altri di progressione automatica degli stipendi - né delle «progressioni di carriera comunque denominate».

Simmetricamente, per il lavoro pubblico contrattualizzato si prevede che la retribuzione è determinata senza tener conto né delle «progressioni di carriera comunque denominate» (esattamente come per il pubblico impiego non contrattualizzato), né dei passaggi tra le aree, che sono parimenti assimilabili a progressioni di carriera.

Così articolata, è questa la regola complessiva per determinare, in chiave di contenimento della spesa, la retribuzione “spettante” in tutto il pubblico impiego, contrattualizzato e non, nel triennio 2011-2013, regola prorogata all’anno 2014.

A ciò si sono aggiunte altre misure di contenimento delle spese per il pubblico impiego, quale il blocco della contrattazione collettiva con conseguente congelamento dei livelli retributivi. Lo stesso art. 9, al precedente comma 17, ha previsto che «[n]on si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012» per il pubblico impiego contrattualizzato, aggiungendo che, per il successivo triennio (2013-2015), la contrattazione sarebbe stata possibile per la sola parte normativa e «senza possibilità di recupero per la parte economica». Il regime di sospensione della contrattazione collettiva è stato poi dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 178 del 2015, ma soltanto a partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

L’ampia e complessiva manovra diretta al contenimento delle spese per il pubblico impiego ha quindi superato il vaglio di costituzionalità, quanto al congelamento delle retribuzioni previsto dal comma 21 dell’art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 (sentenze n. 96 del 2016, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 304 del 2013; ordinanza n. 113 del 2014) e soltanto il regime di sospensione della contrattazione collettiva, di cui al comma 17 della medesima disposizione, è poi stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, ma unicamente a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza (n. 178 del 2015). Si è confermato così indirettamente il blocco per il periodo precedente e, in particolare, per il 2014, che è l’anno in cui il ricorrente nel giudizio *a quo* è stato collocato in quiescenza e al quale occorre fare riferimento per stabilire la retribuzione utile al fine della quantificazione del trattamento pensionistico, calcolato sia con il criterio contributivo, sia residualmente ancora secondo il sistema retributivo.

7.- Va subito precisato che la censurata disposizione dettata per contenere la spesa per il pubblico impiego (art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, citato) è costruita come regola per conformare la retribuzione spettante e non già come prelievo straordinario su una retribuzione più elevata.

Ove si fosse trattato di un prelievo straordinario sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, sarebbe venuta in rilievo la sua possibile natura tributaria. Tuttavia la giurisprudenza di questa Corte ha già esaminato la disposizione censurata e ne ha escluso la valenza tributaria con conseguente infondatezza anche, in particolare, delle questioni di costituzionalità sollevate sulla base di tale presupposto (sentenza n. 304 del 2013). Ha affermato la Corte, in quest’ultima pronuncia, che «[l]a norma censurata [...] non ha natura tributaria in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico» (in senso conforme, con riferimento alla stessa disposizione, le sentenze n. 96 del 2016 e n. 154 del 2014).

L’articolazione testuale dell’art. 9, comma 21, citato e la sua evidente *ratio* confermano l’esclusione della natura tributaria. Si tratta, invece, di una regola legale conformativa della retribuzione dei pubblici dipendenti nel quadriennio in questione, che integra, temporaneamente e in via eccezionale, la disciplina, legale o contrattuale, del trattamento retributivo, per perseguire la finalità di contenerne il costo complessivo.

Muovendo da tale presupposto, questa Corte ha dichiarato non fondate varie questioni di costituzionalità, sollevate con riferimento essenzialmente all’art. 36 Cost. (sentenza n. 304 del 2013). Il legislatore può temporaneamente congelare gli incrementi retributivi che, senza la regola limitativa posta dall’art. 9, comma 21, sarebbero altrimenti spettati ai pubblici dipendenti, sempre che la retribuzione di risulta assicuri comunque il rispetto del canone di proporzionalità e sufficienza di cui all’art. 36 Cost.

Con riferimento alla stessa disposizione censurata, ha affermato questa Corte (sentenza n. 96 del 2016) che «esigenze di politica economica giustificano interventi che, come quello in esame, comprimono solo temporaneamente gli effetti retributivi della progressione in carriera».

Questa Corte ha, quindi, già ritenuto che la limitazione degli incrementi stipendiali non sia tale da compromettere l’adeguatezza complessiva della retribuzione, sicché non vi è ragione di dubitare della legittimità di questa regola legale conformativa della retribuzione dei pubblici dipendenti.

8.- Il contenimento della retribuzione nel quadriennio suddetto ha comportato, come conseguenza, che la retribuzione calcolata con il criterio limitativo in questione è stata anche la base di calcolo della contribuzione previdenziale ed



è quella rilevante al fine della quantificazione del trattamento pensionistico, sia nel generalizzato sistema contributivo, sia in quello residuale ancora retributivo.

Il differenziale tra la retribuzione percepita (perché “spettante” in ragione del criterio limitativo suddetto) e quella che altrimenti sarebbe stata percepita dal pubblico dipendente, ove tale criterio non fosse stato applicabile, rappresenta una quota di retribuzione virtuale non rilevante ai fini pensionistici, perché non spettante né percepita. Manca una disposizione che deroghi a tale effetto naturale della limitazione legale della retribuzione spettante nel quadriennio in questione, a differenza di quanto è invece previsto - come eccezione alla regola - da altre disposizioni dello stesso censurato art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, sia al comma 1 (secondo cui la riduzione percentuale delle retribuzioni superiori a una determinata soglia «non opera ai fini previdenziali»), sia dal comma 22, quanto alle soppressioni di acconti e conguagli per il personale magistratuale, che parimenti «non opera ai fini previdenziali» (e che, comunque, è stata ritenuta costituzionalmente illegittima, perché «eccede i limiti del raffreddamento delle dinamiche retributive»: sentenza n. 223 del 2012).

Né, in generale, per il pubblico impiego è prevista alcuna contribuzione figurativa su tale quota differenziale, altrimenti necessaria ove in ipotesi essa dovesse rilevare ai fini pensionistici.

In realtà, il giudice rimettente non dubita della legittimità della quantificazione del trattamento pensionistico al momento del collocamento in quiescenza; ciò che manca nella disposizione censurata - e comporterebbe la violazione del principio di eguaglianza - è un meccanismo di ricalcolo del trattamento pensionistico al momento di cessazione di operatività del blocco stipendiale, ossia a partire dal 1° gennaio 2015, sulla base della retribuzione che sarebbe spettata al ricorrente in ragione della progressione di carriera.

Secondo il giudice rimettente tutti i trattamenti pensionistici dei dipendenti pubblici non contrattualizzati, che abbiano avuto una progressione di carriera nel quadriennio 2011-2014, dovrebbero essere riliquidati con decorrenza a partire dalla data suddetta, perché sia rispettato il principio di eguaglianza, tenendo conto della superiore posizione raggiunta.

9.- Indubbiamente - come giustamente rileva il giudice rimettente - l’aver questa Corte già ritenuto infondate questioni di legittimità costituzionale di tale regime limitativo, quanto ai trattamenti retributivi, non assicura di per sé la legittimità della norma censurata nella misura in cui incide anche sul rapporto contributivo, e segnatamente sui trattamenti pensionistici.

Vi è però che, come la tenuta della prevista limitazione degli incrementi retributivi deve essere parametrata soprattutto al canone costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36 Cost.) - e in passato varie questioni in tal senso sono state sollevate, e da questa Corte dichiarate non fondate (per tutte, sentenza n. 310 del 2013) - così la ricaduta di tale limitazione sui trattamenti pensionistici ha come parametro di riferimento essenzialmente l’art. 38 Cost., unitamente allo stesso art. 36 Cost. Il trattamento pensionistico risultante dalla ricaduta, sul piano del rapporto previdenziale, della regola limitativa degli incrementi retributivi deve comunque, se complessivamente considerato, essere proporzionale alla contribuzione previdenziale, nonché sufficiente ad assicurare al pensionato una vita dignitosa.

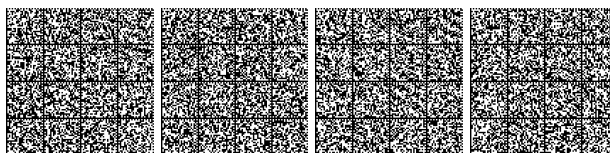
Al contrario, il giudice rimettente non invoca questi parametri (lo fa - inammissibilmente - la parte costituita); non dubita, dunque, della complessiva adeguatezza del trattamento pensionistico spettante al ricorrente in ragione dell’applicazione del blocco stipendiale.

10.- La Corte dei conti rimettente invoca un diverso parametro - l’art. 3 Cost. - e pone (solo) una questione di ingiustificato trattamento differenziato di situazioni che invece, in ragione del principio di eguaglianza, andrebbero trattate allo stesso modo. Infatti, pone in comparazione i pubblici dipendenti che sono stati collocati in quiescenza nel quadriennio (e segnatamente nel 2014, come il ricorrente nel giudizio *a quo*) e quelli collocati dopo tale quadriennio.

Inoltre, non può non rilevarsi che la Corte dei conti rimettente ritaglia la sollevata questione di costituzionalità riferendola alla più limitata categoria dei pubblici dipendenti non contrattualizzati. Infatti, il dispositivo dell’ordinanza di rimessione limita la censura di illegittimità costituzionale alla fattispecie del terzo periodo del comma 21 dell’art. 9 citato che - come già detto - prescrive che per tale personale le «progressioni di carriera comunque denominate», disposte nel triennio (puoi divenuto quadriennio) in questione, abbiano effetto «ai fini esclusivamente giuridici» e quindi non comportino incrementi retributivi.

Ma il successivo quarto periodo del censurato comma 21 dell’art. 9 citato pone la stessa regola limitativa anche per le medesime «progressioni di carriera comunque denominate» conseguite in tale periodo dal personale contrattualizzato, a esse, inoltre, parificando i «passaggi tra le aree» che costituiscono parimenti una progressione di carriera.

La normativa del blocco stipendiale riguarda quindi, all’evidenza, tutto il pubblico impiego, sia quello non contrattualizzato preso specificamente in considerazione dalla Corte dei conti rimettente, sia quello contrattualizzato, perché la regola limitativa che il giudice rimettente censura è la stessa.



Per il resto, l'ordinanza di rimessione pone la questione in termini generali, ossia con riferimento a qualsiasi ricaduta sul trattamento pensionistico - a prescindere dal criterio di calcolo, se contributivo o, residualmente, retributivo - del «congelamento» delle retribuzioni previsto dall'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, essendo quest'ultimo censurato, unitamente alle altre disposizioni sopra richiamate, nella parte in cui non è prevista, in favore dei dipendenti pubblici, cessati dal servizio nell'arco temporale della cristallizzazione degli incrementi retributivi, la «valorizzazione in quiescenza, a decorrere dalla data di cessazione del blocco, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera conseguite durante il blocco stesso».

Può anche aggiungersi che nel giudizio *a quo* viene in rilievo, in particolare, il trattamento pensionistico del personale militare, per il quale ai sensi dell'art. 1866 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), e dell'art. 53 del D.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), la base pensionabile si determina con riferimento allo stipendio e agli emolumenti retributivi pensionabili integralmente percepiti in attività di servizio. Questa peculiarità, però, non rileva al fine dello scrutinio della questione di costituzionalità, che dal giudice rimettente è posta con riferimento alla disposizione censurata che riguarda tutto il personale non contrattualizzato, tra cui quello militare.

11.- Ciò posto, è determinante considerare che il “fluire del tempo” differenzia il regime pensionistico prima e dopo la scadenza del quadriennio e giustifica il fatto che per i dipendenti collocati in quiescenza nel quadriennio la retribuzione pensionabile - calcolata vuoi con il sistema contributivo, vuoi ancora residualmente con il sistema retributivo - debba tener conto della retribuzione “spettante” secondo la disciplina applicabile *ratione temporis*, mentre per i dipendenti collocati dopo la scadenza del quadriennio il parametro di riferimento è la retribuzione spettante fino alla data del loro pensionamento.

Una volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della disposizione censurata, gli automatismi retributivi nel quadriennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione di tale regola limitativa, senza che a tal fine rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza.

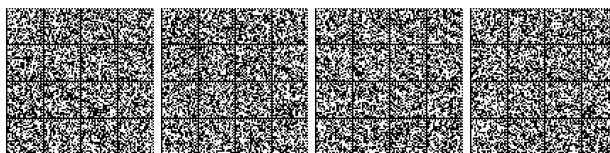
Parimenti, una volta posta la regola dell'invarianza della retribuzione dei pubblici dipendenti in caso di progressione di carriera - senza che si dubiti della legittimità costituzionale di tale regola di iniziale immodificabilità in melius della retribuzione, vuoi perché non ne dubita la Corte dei conti rimettente, vuoi perché questa Corte ha già ritenuto non fondate questioni di costituzionalità riguardanti la retribuzione e non già la pensione (per tutte, sentenza n. 310 del 2013) - la ricaduta sul piano del rapporto previdenziale è generalizzata e non consente di porre utilmente a raffronto il trattamento pensionistico, spettante ai dipendenti collocati in quiescenza nel corso del quadriennio in questione, con quello riconosciuto ai dipendenti collocati in quiescenza dopo la scadenza di tale periodo. Così come, con riferimento al blocco della contrattazione collettiva, non potrebbero esser posti in comparazione i trattamenti pensionistici liquidati prima e dopo un incremento retributivo previsto dalla contrattazione collettiva, una volta cessato il periodo di sospensione.

12.- È solo in termini suggestivi che l'ordinanza di rimessione lamenta che il dipendente collocato in quiescenza nel corso del quadriennio subisca a tempo indeterminato il rigore della regola censurata che congela solo temporaneamente gli incrementi retributivi.

Questa prospettazione avrebbe una sua plausibilità solo se la regola posta dalla disposizione censurata fosse quella di un prelievo straordinario sulle retribuzioni in caso di progressione di carriera: cessata l'operatività del prelievo, la retribuzione si riespande a un livello superiore e si potrebbe dubitare della legittimità costituzionale di un prelievo che per una parte del pubblico impiego in servizio nel quadriennio sarebbe ad tempus e per altra parte - i pubblici dipendenti collocati in quiescenza nel corso del quadriennio - sarebbe sofferta indefinitivamente senza limitazione di tempo.

Ma - come già sopra rilevato - la costruzione della disposizione censurata come introduttiva di un prelievo straordinario sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, con conseguente sua natura tributaria, è stata già esclusa da questa Corte (sentenze n. 154 del 2014 e n. 304 del 2013), a differenza della decurtazione retributiva di cui al successivo comma 22 del medesimo art. 9, di cui è stata ritenuta invece la natura tributaria (con conseguente fondatezza della questione di legittimità costituzionale: sentenza n. 223 del 2012).

La regola dell'iniziale invarianza della retribuzione in caso di progressione di carriera (o di passaggio a un'area superiore) - ossia la regola che così fissa la retribuzione del pubblico dipendente “promosso”, privo inizialmente di anzianità di servizio nella più elevata posizione di lavoro conseguita - vale a definire la retribuzione d'ingresso ad esso spettante, in quanto il soggetto interessato ha diritto non già a una retribuzione superiore su cui grava un prelievo forzoso, ma proprio a quella retribuzione che percepiva prima della “promozione”; regola questa che è sì di rigore, ma la cui legittimità costituzionale, o no, va verificata sul piano del rapporto di impiego in corso e della disciplina del trattamento retributivo. Ma una volta che non si dubita dell'adeguatezza della retribuzione spettante al pubblico dipendente “pro-



mosso”, la stessa varrà anche sul piano (contributivo *e*) previdenziale, al fine di quantificare il trattamento pensionistico al quale il dipendente stesso ha diritto, quale che sia il sistema di calcolo, se contributivo o ancora residualmente retributivo. Questa Corte, con riferimento alla stessa disposizione attualmente censurata (art. 9, comma 21, terzo periodo, citato) ha affermato che «non è prevista l’obbligatoria corrispondenza tra grado e funzioni e, conseguentemente, tra grado e trattamento economico collegato all’esercizio delle funzioni» (sentenza n. 304 del 2013). E ha ritenuto anche che non fosse violato il principio di eguaglianza in ragione della denunciata disparità di trattamento tra dipendenti che avevano conseguito una progressione di carriera raggiungendo un grado più elevato prima o dopo l’inizio del blocco stipendiale (sentenza n. 154 del 2014). Più recentemente, con riferimento alla stessa normativa, si è ribadito (sentenza n. 96 del 2016) che «questa Corte ha valorizzato il criterio oggettivo che si ricava dalla maggiore anzianità di servizio dei soggetti destinatari di un miglior trattamento economico corrispondente all’ottenuta promozione (sentenza n. 304 del 2013), criterio cui si affianca quello della maggiore anzianità nel grado (sentenza n. 154 del 2014)».

La circostanza che, superato il quadriennio, al dipendente “promosso” sia attribuita una retribuzione superiore, rilevante anche sul piano (contributivo *e*) previdenziale e del trattamento pensionistico, si giustifica - senza che perciò sia leso il principio di eguaglianza - per l’incidenza del “fluire del tempo” che costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa (*ex plurimis*, sentenze n. 104 del 2018, n. 53 del 2017, n. 254 del 2014).

13.- Conclusivamente, le questioni di costituzionalità sollevate dalla Corte dei conti rimettente vanno dichiarate non fondate.

Spetterebbe comunque al legislatore, nell’esercizio discrezionale delle scelte di politica economica e di compatibilità con l’esigenza di equilibrio della finanza pubblica, prevedere eventualmente quanto richiede il giudice rimettente: la riliquidazione dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, collocati in quiescenza nel quadriennio del blocco degli incrementi stipendiali, e che nello stesso periodo abbiano conseguito una progressione di carriera o un passaggio a un’area superiore.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell’art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, come integrato dall’art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell’art. 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), sollevate, in riferimento all’art. 3 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Liguria, con l’ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’11 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

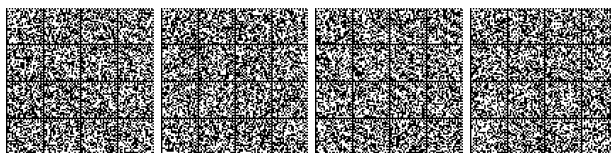
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



## N. 201

*Sentenza 25 settembre - 15 novembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Commercio (limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive) - Paesaggio (decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio ordinario del legname, sostitutiva dell'autorizzazione paesaggistica).**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura), artt. 8, comma 4, e 12, comma 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 4, e 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 dicembre 2014-7 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 5 gennaio 2015, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2015 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

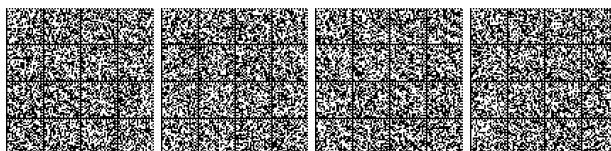
udito nella udienza pubblica del 25 settembre 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Giulio Bacosi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Caia per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con il ricorso in epigrafe indicato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 8, comma 4, e 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura).

Secondo il ricorrente, l'impugnato art. 8, comma 4, che ha novellato l'art. 44, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e con l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge





22 dicembre 2011, n. 214, in quanto introdurrebbe vincoli e contingentamenti all'apertura di nuovi esercizi commerciali in violazione della normativa statale, reiterando il contenuto di norme già dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 38 del 2013 - ossia, l'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale) - e nuovamente riproposte con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 marzo 2013, n. 3 (Modifica della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5, "Ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci" e di altre leggi provinciali), già oggetto di impugnativa da parte del Governo, con ricorso iscritto al n. 59 del reg. ric. 2013.

L'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, parimenti impugnato, il quale ha sostituito il comma 1 dell'art. 14 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 ottobre 1996, n. 21 (Ordinamento forestale), violerebbe invece l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché gli artt. 142, comma 1, lettera *g*), e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Posto che i terreni coperti da foreste e da boschi sono protetti dal vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *g*), del d.lgs. n. 42 del 2004, il ricorrente sostiene che la norma impugnata, nel disporre che la decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio del legname sostituisce «qualsiasi altra autorizzazione prevista dalla legge provinciale 25 luglio 1970, n. 16 (Tutela del paesaggio)», amplierebbe illegittimamente le ipotesi di esclusione dell'autorizzazione paesaggistica rispetto a quanto previsto dall'art. 149 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004.

Poiché le citate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono norme fondamentali di grandi riforme economico-sociale (come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale: sono richiamate le sentenze n. 238 del 2013, n. 164 del 2012, n. 101 del 2010 e n. 164 del 2009) e, come tali, vincolano la Provincia autonoma ai sensi dell'art. 8 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), le norme impuginate sarebbero costituzionalmente illegittime, anche per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2.- Costituitasi in giudizio, la Provincia autonoma di Bolzano ha contestato le censure di parte ricorrente.

Con riguardo alla prima questione, l'ente territoriale ha replicato che, diversamente dalla precedente normativa provinciale giudicata costituzionalmente illegittima, la disposizione impugnata non vieterebbe il commercio al dettaglio nelle zone produttive, prevendendo al contrario soglie dimensionali, a loro volta oggetto di verifica amministrativa, coerenti con la qualificazione urbanistica delle zone produttive e proporzionate all'esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio.

La seconda questione, concernente l'autorizzazione paesaggistica, sarebbe invece non fondata, in quanto basata su un erroneo presupposto interpretativo.

La norma provinciale impugnata infatti, ove correttamente intesa, si applicherebbe alle sole ipotesi di interventi di taglio boschivo rientranti nelle attività agro-silvo-pastorali che non comportano alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie o altre opere civili, né alterazione dell'assetto idrogeologico del territorio; come tali esse sarebbero già escluse dall'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 149, lettera *b*), del d.lgs. n. 42 del 2004.

Nessun contrasto sussisterebbe, quindi, con la normativa nazionale richiamata e parimenti insussistente risulterebbe, dunque, la violazione costituzionale lamentata.

3.- Con atto depositato il 20 aprile 2015, la Provincia ha chiesto la riunione della causa con i procedimenti pendenti iscritti al n. 59 del reg. ric. 2013 e al n. 7 del reg. ord. 2015.

4.- Con atto di rinuncia parziale, notificato il 3 agosto 2018 e depositato in cancelleria il successivo 6 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme delibera del Consiglio dei Ministri del 24 luglio 2018, ha dichiarato di rinunciare all'impugnazione limitatamente all'art. 8, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, essendo venute meno le ragioni della stessa a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1 del decreto legislativo 7 luglio 2016, n. 146 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di pianificazione urbanistica del settore commerciale, recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di urbanistica ed opere pubbliche), che consente ora alle Province autonome di Trento e Bolzano di prevedere, in presenza di determinate esigenze, limitazioni ai nuovi insediamenti commerciali al dettaglio senza discriminazioni tra operatori.

Il ricorrente ha tuttavia evidenziato la permanenza dell'interesse a coltivare il ricorso relativamente all'art. 12, comma 2, della medesima legge provinciale, con riferimento al quale ha altresì prodotto memoria, depositata il 6 agosto 2018, riproponendo le medesime argomentazioni formulate nel ricorso.

5.- Su conforme deliberazione della Giunta provinciale del 28 agosto 2018, la Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la rinuncia parziale, depositando il relativo atto in cancelleria il 3 settembre 2018.



6.- In pari data, la resistente ha contestualmente prodotto memoria difensiva, in cui ha evidenziato le ragioni a sostegno dell'inammissibilità, improcedibilità e infondatezza dell'impugnazione proposta dal Governo avverso il citato art. 12, comma 2, con riguardo all'esenzione dall'autorizzazione paesaggistica prevista per il taglio del legname.

6.1.- Dopo aver richiamato alcuni riferimenti normativi ed evidenziato come l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica, di cui al vigente art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, fosse contemplato anche dalla normativa statale in materia forestale (art. 6, comma 4, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, recante «Orientamento e modernizzazione del settore forestale a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57»), la resistente ha osservato che il taglio di legname di cui alla legge provinciale impugnata si differenzia dalla "trasformazione del bosco", intervento sottoposto alla normativa paesaggistica e necessitante della relativa autorizzazione, come ben evidenziato anche nel recente decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali). La disposizione provinciale censurata, invece, integrerebbe una fattispecie corrispondente a quella statale di cui all'art. 149, comma 1, cod. beni culturali, che esenta dall'autorizzazione paesaggistica determinate attività di taglio del legname, tra cui le attività agro-silvo-pastorali e i tagli colturali di boschi e foreste.

Il ricorso inoltre non considererebbe la normativa statale in materia di boschi e foreste, di cui al d.lgs. n. 227 del 2001, pur menzionato nell'invocato art. 142 cod. beni culturali, il quale distinguerebbe l'attività di trasformazione del bosco, sottoposta alla normativa paesaggistica, da quella di gestione del bosco, che rientrerebbe invece nella normativa forestale; secondo una impostazione seguita anche dalle leggi paesaggistiche e forestali della Provincia autonoma di Bolzano.

L'impugnativa del Governo - prosegue la resistente - sarebbe, oltre che sommaria, incompleta nel richiamare le competenze legislative primarie della Provincia autonoma, avendo ommesso di considerare la previsione di cui all'art. 8, n. 21, dello statuto speciale, relativa a «agricoltura, foreste e Corpo forestale», competenza riconosciuta e salvaguardata dalla legislazione statale in materia forestale, come recentemente affermato anche dal d.lgs. n. 34 del 2018.

Da tutte le ragioni indicate discenderebbe quindi l'inammissibilità della questione, non raggiungendo il ricorso la soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità dell'impugnativa in via principale (con riguardo all'onere di compiuta definizione dell'oggetto del giudizio e di indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, la Provincia richiama le sentenze n. 252 e n. 28 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015, n. 87 e n. 54 del 2014, n. 308, n. 288, n. 277 e n. 187 del 2013; con riguardo alla soglia minima di chiarezza e completezza, la resistente cita le sentenze n. 184 del 2012, n. 119 del 2010, n. 248 del 2006 e l'ordinanza n. 123 del 2012).

6.2.- La Provincia evidenzia altresì l'improcedibilità del ricorso alla luce del sopravvenuto d.lgs. n. 34 del 2018, il cui art. 17 fa espressamente salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che «provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti». Il mutato orientamento della legislazione dello Stato, ispirata al principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni e al rispetto degli statuti speciali per tutto ciò che è riferibile alla materia forestale, farebbe venir meno l'interesse del ricorrente all'annullamento della norma provinciale, fondato sull'asserita esigenza di garantire la prevalenza delle norme fondamentali di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 142 cod. beni culturali.

6.3.- In ogni caso, osserva ancora la resistente, il ricorso sarebbe infondato perché frantenderebbe l'effettivo contenuto dispositivo dell'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014.

La norma impugnata avrebbe infatti, come oggetto specifico, le ordinarie attività di manutenzione e gestione del bosco, per le quali già la normativa statale esclude l'autorizzazione paesaggistica, secondo una costante impostazione risalente all'art. 82, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), il cui contenuto è stato infine riprodotto agli artt. 142 e 149 cod. beni culturali, come pure evincibile dall'art. 7, comma 5, lettera b), del d.lgs. n. 34 del 2018, il quale distingue la fattispecie della trasformazione del bosco da quella della gestione selvicolturale o del taglio colturale.

Dalla ricostruzione della normativa statale e provinciale di riferimento (da ultimo, pure la legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9, recante «Territorio e paesaggio»), risulterebbe, secondo la resistente, che la tutela paesaggistica è del tutto integrata e compresente nell'attività amministrativa finalizzata alla gestione forestale; la norma impugnata non trascurerebbe la tutela del paesaggio, ma piuttosto la garantisce, avendo ad oggetto solo il taglio colturale del legname, cioè la selvicoltura, da svolgere previa autorizzazione forestale, senza riguardare gli interventi distruttivi e/o modificativi (previsti, invece, dall'art. 146 cod. beni culturali e dall'art. 5, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 21 del 1996), per i quali è necessaria l'autorizzazione paesaggistica.

Richiamando la pronuncia della Corte n. 14 del 1996, la Provincia evidenzia quindi come l'interesse forestale e quello paesaggistico si integrino reciprocamente, così da venir tutelati attraverso prescrizioni forestali che tengono



conto anche del profilo paesaggistico; il vincolo non verrebbe disconosciuto, ma garantito mediante regole peculiari per la selvicoltura e la gestione dei boschi e foreste.

Così chiarita la portata della norma impugnata, non vi sarebbe, ad avviso della resistente, alcun timore di lesione dei valori paesaggistici, derivando da ciò la manifesta infondatezza del ricorso.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso due questioni di legittimità costituzionale aventi rispettivamente ad oggetto l'art. 8, comma 4, e l'art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura).

1.1.- Con la prima questione, il ricorrente lamenta che l'impugnato art. 8, comma 4, nel novellare l'art. 44, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), contrasti con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e con l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, in quanto introdurrebbe vincoli e contingentamenti all'apertura di nuovi esercizi commerciali in violazione della normativa statale, reiterando il contenuto di norme già dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 38 del 2013 - ossia, l'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale) - e nuovamente reintrodotte con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 marzo 2013, n. 3 (Modifica della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5, "Ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci" e di altre leggi provinciali), già oggetto di impugnativa da parte del Governo, con ricorso iscritto al n. 59 reg. ric. 2013 e deciso con ordinanza n. 187 del 2018.

1.2.- In ordine all'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, che ha sostituito il comma 1 dell'art. 14 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 ottobre 1996, n. 21 (Ordinamento forestale), il ricorrente rileva che, posto che i terreni coperti da foreste e da boschi sono protetti dal vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), la norma impugnata, nel disporre che la decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio del legname sostituisce «qualsiasi altra autorizzazione prevista dalla legge provinciale 25 luglio 1970, n. 16», amplierebbe illegittimamente i casi di esonero dell'autorizzazione paesaggistica rispetto a quanto previsto dall'art. 149 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004. Poiché le citate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono norme fondamentali di grandi riforme economico-sociale (come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale: sono richiamate le sentenze n. 238 del 2013, n. 164 del 2012, n. 101 del 2010, n. 164 del 2009) e, come tali, vincolano la Provincia autonoma ai sensi dell'art. 8 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), le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.- Questa Corte osserva, in via preliminare, che, limitatamente all'impugnazione dell'art. 8, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, è intervenuta rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, con relativa accettazione da parte della Provincia autonoma di Bolzano, costituita in giudizio.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il citato art. 8, comma 4.

3.- Residua quindi da esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, in materia di autorizzazioni al taglio del legname.

4.- La Provincia ha eccepito l'inammissibilità e l'improcedibilità di detta questione sotto più profili.

4.1.- In primo luogo, la resistente ha eccepito la genericità e l'apoditticità delle censure, nonché l'incompleta ricostruzione del quadro normativo, statale e provinciale, di riferimento.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che non basta che il ricorso in via principale identifichi esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma occorre altresì che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione, necessaria in termini ancora più stringenti che nei giudizi incidentali (*ex plurimis*, sentenza n. 261 del 2017).



Nella specie, va tuttavia osservato che il ricorso contiene una, seppur sintetica, argomentazione di merito a sostegno dell'impugnazione, lamentando un illegittimo ampliamento delle esenzioni dall'autorizzazione paesaggistica da parte della legge provinciale, in violazione di norme fondamentali di grandi riforme economico-sociali, così come pure indica puntualmente le disposizioni legislative statali in materia di tutela paesaggistica che si assumono illegittimamente violate dalla legislazione provinciale, per cui può ritenersi raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e completezza» (*ex plurimis*, sentenza n. 83 del 2018), che rende ammissibile l'impugnativa proposta.

L'eccezioni sommarietà delle argomentazioni e incompletezza del quadro normativo di riferimento non sono tali, perciò, da impedire l'esame nel merito del dedotto profilo di illegittimità costituzionale.

4.2.- Parimenti, è destituita di fondamento l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla Provincia resistente basata sul fatto che il ricorso avrebbe omissso di considerare la previsione di cui all'art. 8, n. 21, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che assegna alla Provincia una competenza legislativa in materia di «agricoltura, foreste e Corpo forestale».

È vero che, in base alla giurisprudenza di questa Corte, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, il ricorso non può prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto (*ex plurimis*, sentenza n. 252 del 2016); è altresì vero che, nel caso ora in esame, il ricorrente ha richiamato l'art. 8 dello statuto, menzionando specificamente le competenze primarie della Provincia in tema di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica e piani regolatori, nonché di tutela del paesaggio, ma omettendo di menzionare esplicitamente quelle in materia di agricoltura, foreste e Corpo forestale.

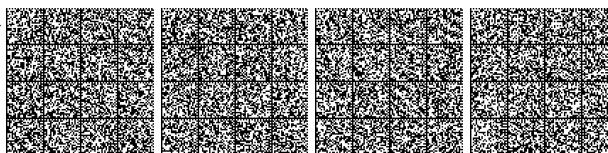
Tuttavia, il ricorso ha ben evidenziato che tutte le competenze primarie della Provincia ricomprese nell'art. 8 dello statuto speciale, incluse dunque anche quelle in materia di agricoltura e foreste, debbono essere esercitate «in armonia con la Costituzione [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»; sicché l'aver omissso di menzionare la competenza legislativa provinciale in materia di foreste non inficia l'ammissibilità della questione, tenuto conto che pure per l'invocata competenza in materia forestale rimane fermo il limite del rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, ai sensi dell'art. 8 dello statuto speciale, il quale a sua volta richiama i limiti indicati dall'art. 4 del medesimo statuto. Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente affermato (sentenze n. 189 del 2016, n. 308, n. 238 del 2013, n. 101 del 2010) che il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria degli enti ad autonomia speciale attraverso l'emanazione di norme qualificabili come «grandi riforme economico-sociali», anche sulla base del titolo di competenza legislativa in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Sicché i richiamati artt. 142, 146 e 149 cod. beni culturali si impongono alla Provincia autonoma di Bolzano nell'esercizio di tutte le competenze primarie ad essa attribuite dallo statuto, ivi compresa quella in materia di agricoltura, foreste e corpo forestale, dato che, per costante giurisprudenza costituzionale, esse sono qualificabili come «norme fondamentali di grandi riforme economico-sociali».

4.3.- Neppure è fondata, infine, l'eccezione di improcedibilità avanzata in ragione della recente approvazione del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), il cui art. 17 fa espressamente salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che «provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti».

Nel caso in esame, la sopravvenuta normativa statale in materia di foreste e filiere forestali non muta, invero, i termini della questione sollevata, né è in grado di incidere sulla permanenza dell'interesse all'impugnazione, atteso che è lo stesso statuto speciale, come sopra rilevato, che riconosce all'ente territoriale una potestà legislativa primaria nella materia in esame, pur sempre entro i limiti del rispetto «delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», quali sono le norme statali del Codice dei beni culturali e del paesaggio invocate come parametro interposto.

5.- Nel merito, la questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo (tra le ultime, sentenze n. 139 e n. 53 del 2018). Una corretta interpretazione sistematica della disposizione censurata, infatti, consente di escludere ogni contrasto tra la legislazione provinciale in essere e le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio richiamate come parametro interposto.

5.1.- Il Governo ravvisa una violazione degli artt. 142, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 - da considerarsi pacificamente come norme fondamentali di grande riforma economico-sociale in tema di tutela del paesaggio (*ex multis*, sentenza n. 238 del 2013), sulla base della premessa che la disposizione provinciale impugnata, per effetto della quale la decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio del legname sostituisce anche l'autorizzazione paesaggistica - introduce una nuova ipotesi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica, diversa e ulteriore da quelle indicate nell'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004. In tal modo la legge provinciale escluderebbe il taglio del legname effettuato su terreni coperti



da boschi e foreste, protetti da vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 42 del 2004, dalla necessaria autorizzazione prevista dall'art. 146 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004.

5.2.- Questo presupposto interpretativo non può essere condiviso, atteso che, contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, il contenuto della legge provinciale in esame, complessivamente considerata, rispecchia sostanzialmente quello della disciplina statale.

L'impugnato art. 14, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 21 del 1996, come sostituito dalla norma impugnata, ha infatti ad oggetto interventi - tagli di piante - riconducibili all'ordinaria attività di gestione e manutenzione del bosco, quale il «taglio culturale», che deve sempre avvenire sulla base di una preventiva pianificazione, articolata nei piani di gestione, nei piani forestali sommari e nelle schede boschive e agricole (art. 13). Inoltre, tutte le utilizzazioni delle piante destinate al taglio possono aver luogo solo previo «assegno» da parte dell'autorità forestale, la quale può impartire apposite prescrizioni per l'esecuzione del taglio (art. 14, comma 3), mentre la violazione di tali prescrizioni soggiace a una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 14, comma 6).

Oggetto della normativa impugnata è dunque l'attività ordinaria di taglio del legname, avente anche un effetto di manutenzione del manto boschivo, essendo assoggettata a pianificazione, indirizzo e controllo dell'autorità forestale. Tale attività si differenzia radicalmente da quella di «trasformazione di bosco» che, ai sensi dell'art. 5 della medesima legge provinciale, deve avvenire secondo le procedure di cui alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16 (Tutela del paesaggio), ossia in osservanza delle norme sulla tutela del paesaggio che richiedono la previa autorizzazione paesaggistica.

Diversi quindi sono l'ambito e l'impatto delle due fattispecie di interventi: il taglio del legname, riconducibile all'ordinaria attività silvicola, è permesso sulla base della sola autorizzazione forestale; viceversa, tutto ciò che esula dal taglio culturale e comporta una trasformazione del bosco necessita, invece, del titolo paesaggistico.

5.3.- Questa distinzione è rinvenibile anche nella legislazione statale, considerato che l'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 ha escluso l'autorizzazione paesaggistica, tra l'altro, «per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio» (comma 1, lettera b), nonché «per il taglio culturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste [...] purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia» (comma 1, lettera c).

Il legislatore statale ha dunque esonerato dall'autorizzazione paesaggistica quegli interventi che, pur incidendo su beni vincolati, quali sono i boschi e le foreste (art. 142, comma 1, lettera g), non ne comportano un'alterazione permanente mediante trasformazioni dell'assetto idrogeologico (art. 149, comma 1, lettera b) e si configurano invece come attività di gestione e manutenzione ordinaria, prevista e autorizzata dalla normativa vigente in materia (art. 149, comma 1, lettera c), che, nel caso in esame, è quella forestale.

5.4.- Così delineato il contenuto della norma censurata e quello della disposizione statale assunta a parametro interposto, non si configura il contrasto denunciato nel ricorso, in quanto la disposizione provinciale, nel consentire il taglio ordinario del legname previo assenso dell'autorità forestale e senza necessità di autorizzazione paesaggistica, rispecchia sostanzialmente il contenuto della disciplina statale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 142, comma 1, lettera g), e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*



2) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_180201

N. 202

*Ordinanza 26 settembre - 15 novembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione forzata - Pignorabilità dei crediti retributivi presso il terzo datore di lavoro.**

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

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 545, commi terzo, quarto e ottavo, del codice di procedura civile, promossi dal Tribunale ordinario di Chieti e dal Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudici dell'esecuzione, con ordinanze del 14 e del 6 febbraio 2017, iscritte rispettivamente ai nn. 106 e 143 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 34 e 42, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 26 settembre 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi.



Ritenuto che il Tribunale ordinario di Chieti, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 14 febbraio 2017, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, terzo e quarto comma, del codice di procedura civile in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono l'impignorabilità assoluta di quella parte della retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili alle sue esigenze di vita, nonché per la disparità di trattamento che si verrebbe a determinare tra il pignoramento della retribuzione effettuato alla fonte presso il datore di lavoro e quello effettuato sulle stesse somme confluente sul conto corrente anteriormente al pignoramento;

che, secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, le questioni sono sorte nell'ambito di una procedura esecutiva promossa da Banca Coopredito scarl, ai danni di L. L., debitore della somma di euro 3.879,66, per compensi professionali, in seguito alla sua condanna a rifondere alla controparte le spese di giudizio come stabilito nella sentenza del Tribunale ordinario di Chieti n. 61 del 2013;

che il terzo pignorato, datore di lavoro dell'esecutato, ha reso dichiarazione positiva del suo obbligo di corrispondere al medesimo uno stipendio mensile di euro 538,00 (al netto delle ritenute previste dalla legge);

che il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 545, terzo e quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedono l'impignorabilità assoluta di quella parte della retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili alle sue esigenze di vita e in relazione al diverso trattamento riservato al pignoramento di somme dovute a titolo di pensioni o di indennità che tengono luogo a pensioni, per effetto sia della sentenza n. 506 del 2002 di questa Corte, sia della sopravvenienza dell'art. 13, comma 1, lettera l), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, il quale ha aggiunto, tra l'altro, all'art. 545 cod. proc. civ., un settimo comma, secondo il quale «[l]e somme da chiunque dovute a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni di quiescenza, non possono essere pignorate per un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale, aumentato della metà. La parte eccedente tale ammontare è pignorabile nei limiti previsti dal terzo, quarto e quinto comma nonché dalle speciali disposizioni di legge»;

che lo stesso giudice rimettente deduce anche la violazione del principio di eguaglianza, per la disparità di trattamento che si verrebbe a determinare tra il pignoramento della retribuzione effettuato alla fonte presso il datore di lavoro e quello effettuato sulle stesse somme confluente sul conto corrente anteriormente al pignoramento, come previsto dal medesimo art. 545, ottavo comma, primo periodo - parimenti introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera l), del d.l. n. 83 del 2015, come convertito -, il quale dispone che «[l]e 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, o 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»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni sollevate;

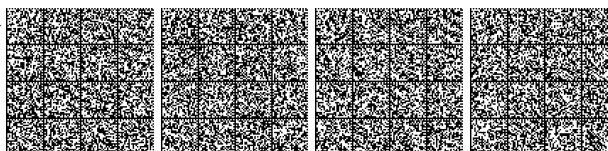
che il Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 6 febbraio 2017 ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto e ottavo comma, cod. proc. civ., in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4 e 36 Cost., nella parte in cui non prevedono l'impignorabilità assoluta della retribuzione al di sotto del minimo vitale, nonché per la disparità di trattamento che si verrebbe a determinare tra il pignoramento della retribuzione effettuato alla fonte presso il datore di lavoro e quello effettuato sulle stesse somme confluente sul conto corrente successivamente al pignoramento;

che, secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, le questioni sono sorte nell'ambito di una procedura esecutiva promossa da M. M. nei confronti di L. P. con pignoramento presso terzi per un credito di euro 19.101,28;

che il terzo pignorato, la G. G. snc, ha reso dichiarazione positiva del suo obbligo di corrispondere all'esecutato uno stipendio mensile di circa euro 900,00, al netto delle ritenute previste dalla legge;

che, dovendo applicarsi il regime di pignorabilità degli stipendi e altri emolumenti riguardanti il rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., lo stipendio di L. P. sarebbe pignorabile fino a un quinto, per cui residuerebbero al debitore euro 720,00 da destinare alla sua sopravvivenza, non risultando agli atti che questi disponga di altre fonti di sostentamento;

che, pertanto, secondo il giudice *a quo*, l'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede l'impignorabilità assoluta di quella parte della retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili alle sue primarie esigenze di vita e una retribuzione «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa», violerebbe gli artt. 1, 2, 3 e 36 Cost., con particolare riferimento alle esigenze di un reddito



minimo che gli consenta di sostenere le spese necessarie al suo stesso sostentamento in vita e in condizioni adeguate a consentirgli la stessa produzione di un reddito;

che, inoltre, secondo il Tribunale ordinario di Trento, l'introduzione del nuovo ottavo comma nell'art. 545 cod. proc. civ. determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento delle retribuzioni, a seconda che siano pignorati i crediti retributivi (ai sensi dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ.) o, invece, le somme relative una volta che le medesime siano confluite nel conto corrente bancario o postale, e tanto in ragione del combinato disposto dei commi settimo e ottavo dell'art. 545 cod. proc. civ., che limiterebbe la base di calcolo del quinto alla differenza tra quanto percepito e il minimo vitale stabilito dal settimo comma del medesimo articolo;

che, prosegue il rimettente, tale ingiustificata disparità si avverterebbe ancor più per le retribuzioni di importo meno elevato, come quella percepita dall'esecutato (pari a circa euro 900,00), tenuto conto che l'art. 12 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, impone che siano corrisposti con il versamento in conto corrente bancario o postale solo gli stipendi superiori a euro 1.000,00, sicché soltanto qualora il loro pagamento avvenga con tali modalità il lavoratore potrebbe approfittare del trattamento maggiormente favorevole riservato appunto alle somme versate in conto corrente;

che, pertanto, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 545, ottavo comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede che gli stessi limiti posti alla pignorabilità delle somme versate in conto corrente (per effetto del pagamento pro rata di retribuzioni o di pensioni), contemporaneamente o successivamente al pignoramento, debbano valere anche per il pignoramento dei crediti retributivi presso il datore di lavoro, per i quali invece restano vigenti le limitazioni di cui all'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ.;

che anche in questo giudizio ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza delle questioni sollevate.

Considerato che il Tribunale ordinario di Chieti, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, terzo e quarto comma, del codice di procedura civile, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono l'impignorabilità assoluta di quella parte della retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili alle sue esigenze di vita, nonché per la disparità di trattamento che si verrebbe a determinare tra il pignoramento della retribuzione effettuato alla fonte presso il datore di lavoro e quello effettuato sulle stesse somme confluite sul conto corrente anteriormente al pignoramento;

che, secondo il rimettente, sussisterebbe una disparità di trattamento in relazione al diverso regime riservato al pignoramento di somme dovute a titolo di pensioni o di indennità che tengono luogo a pensioni, per effetto sia della sentenza n. 506 del 2002 di questa Corte, sia della sopravvenienza dell'art. 13, comma 1, lettera l), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, il quale ha aggiunto, tra l'altro, all'art. 545 cod. proc. civ un settimo comma, secondo il quale «[l]e somme da chiunque dovute a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni di quiescenza, non possono essere pignorate per un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale, aumentato della metà. La parte eccedente tale ammontare è pignorabile nei limiti previsti dal terzo, quarto e quinto comma nonché dalle speciali disposizioni di legge»;

che lo stesso rimettente deduce anche la violazione del principio di eguaglianza, per la disparità di trattamento che si verrebbe a determinare tra il pignoramento della retribuzione effettuato alla fonte presso il datore di lavoro e quello effettuato sulle stesse somme confluite sul conto corrente bancario o postale anteriormente al pignoramento come previsto dal medesimo art. 545, ottavo comma, primo periodo - parimenti introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera l), del d.l. n. 83 del 2015 - il quale dispone che «[l]e 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, o 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»;

che il Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto e ottavo comma, cod. proc. civ., in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4 e 36 Cost., nella parte in cui non prevedono l'impignorabilità assoluta della retribuzione al di sotto del minimo vitale, nonché per la disparità di trattamento che si verrebbe a determinare tra il pignoramento della retribuzione effettuato alla fonte presso il datore di lavoro e quello effettuato sulle stesse somme confluite sul conto corrente successivamente al pignoramento;

che, pertanto, secondo il giudice *a quo*, l'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede l'impignorabilità assoluta di quella parte della retribuzione necessaria a garantire al lavoratore i mezzi indispensabili





alle sue primarie esigenze di vita e una retribuzione «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa», violerebbe gli artt. 1, 2, 3, 4 e 36 Cost., con particolare riferimento alle esigenze di un reddito minimo che gli consenta di sostenere le spese minime necessarie al suo stesso sostentamento in vita e in condizioni adeguate a consentirgli la stessa produzione di un reddito;

che, inoltre, secondo il Tribunale ordinario di Trento, l'introduzione del nuovo ottavo comma nell'art. 545 cod. proc. civ. determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento delle retribuzioni, a seconda che siano pignorati i crediti retributivi (ai sensi dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ.) o invece le somme relative, una volta che le medesime siano confluite in conto corrente bancario o postale, e tanto in ragione del combinato disposto dei commi settimo e ottavo dell'art. 545 cod. proc. civ., che limiterebbe la base di calcolo del quinto alla differenza tra quanto percepito e il minimo vitale stabilito dal settimo comma del medesimo articolo;

che, inoltre, tale ingiustificata disparità si avverterebbe ancor più per le retribuzioni di importo meno elevato, come quella percepita dall'esecutato (pari a circa euro 900,00), tenuto conto che l'art. 12 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, impone che siano corrisposti con il versamento in conto corrente bancario o postale solo gli stipendi superiori a euro 1.000,00, sicché soltanto qualora il loro pagamento avvenga con tali modalità il lavoratore potrebbe approfittare del trattamento maggiormente favorevole riservato alle somme versate in conto corrente;

che, pertanto, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 545, ottavo comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede che gli stessi limiti posti alla pignorabilità delle somme versate nel conto corrente (per effetto del pagamento pro rata di retribuzioni o di pensioni), contemporaneamente o successivamente al pignoramento, debbano valere anche per il pignoramento dei crediti retributivi presso il datore di lavoro, per i quali invece restano vigenti le limitazioni di cui all'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ.;

che, in considerazione della parziale sovrapposibilità delle disposizioni censurate e dei parametri evocati, nonché delle analoghe considerazioni svolte dai rimettenti, i due giudizi possono essere uniti per essere definiti con unica decisione;

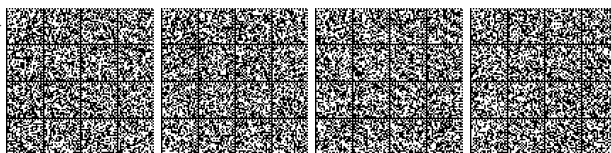
che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, terzo comma, cod. proc. civ., sollevate dal Tribunale ordinario di Chieti risultano manifestamente inammissibili, in quanto il rimettente ha ommesso completamente di indicare le ragioni per cui la norma censurata, che concerne il caso del pignoramento di stipendi e pensioni per crediti alimentari, debba applicarsi nel giudizio *a quo*, né ha spiegato adeguatamente perché la decisione sulla questione di legittimità costituzionale sollevata risulti pregiudiziale ai fini della definizione del giudizio principale;

che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto e ottavo comma, cod. proc. civ., sollevate dal Tribunale ordinario di Trento in riferimento agli artt. 1, 2, e 4 Cost., sono manifestamente inammissibili, in quanto prive di un'argomentazione esaustiva delle ragioni del preteso contrasto con i parametri evocati;

che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, ottavo comma, cod. proc. civ., sollevate dal Tribunale ordinario di Trento in riferimento all'art. 3 Cost., laddove, con riguardo alle somme confluite in conto corrente (per effetto del pagamento pro rata di retribuzioni o di pensioni), contemporaneamente o successivamente al pignoramento, la norma censurata prevede che «[...] 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», sono manifestamente inammissibili per aberratio ictus, in quanto la norma concerne il pignoramento delle somme confluite nel conto corrente quando terzo pignorato è l'istituto bancario o postale, in forza del rapporto di conto corrente esistente tra l'istituto e l'esecutato, mentre nel giudizio *a quo* il creditore procedente ha pignorato il credito retributivo presso il datore di lavoro, in ragione del diverso rapporto di lavoro tra questi e il lavoratore esecutato;

che, quindi, il Tribunale ordinario di Trento non deve fare alcuna applicazione dell'art. 545, ottavo comma, cod. proc. civ., ma solamente dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., sicché questi avrebbe dovuto impugnare il quarto comma e - semmai - evocare il successivo ottavo comma come *tertium comparationis*;

che, comunque, la predetta questione è manifestamente inammissibile, per l'evidente errore commesso dal giudice rimettente sul presupposto interpretativo, in quanto l'art. 545, ottavo comma, cod. proc. civ., nel disciplinare il regime di pignorabilità delle somme confluite nel conto corrente bancario o postale, siccome derivanti da pensioni o retribuzioni, non estende alle medesime la regola contenuta nel settimo comma dell'art. 545 cod. proc. civ., che determina l'impignorabilità assoluta delle pensioni per un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale aumentato della metà, poiché il richiamo cumulativo ai commi terzo, quarto e settimo sottintende il riferimento alle rispettive discipline per i diversi crediti ivi considerati;



che, quindi, al contrario di quanto assume il giudice *a quo*, il legislatore non intende estendere alle somme confluente sul conto per il pagamento pro rata delle retribuzioni il diverso trattamento riservato ai soli crediti pensionistici;

che tale erronea e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento inficia l'*iter* logico-argomentativo posto a base della valutazione di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, determinandone la manifesta inammissibilità (*ex multis*, ordinanze n. 136 del 2018, n. 88 del 2017 e n. 209 del 2015);

che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., sollevate da entrambi i rimettenti in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., coincidono con quelle dichiarate non fondate dalla sentenza n. 248 del 2015 di questa Corte;

che tale sentenza ha precisato, tra l'altro, che «la tutela della certezza dei rapporti giuridici, in quanto collegata agli strumenti di protezione del credito personale, non consente di negare in radice la pignorabilità degli emolumenti ma di attenuarla per particolari situazioni la cui individuazione è riservata alla discrezionalità del legislatore», mentre, con riguardo alla questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sia in relazione al regime di impignorabilità delle pensioni, sia - in via subordinata - all'art. 72-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), le argomentazioni del giudice rimettente non sono state condivise «in ragione della eterogeneità dei *tertia comparationis* rispetto alla disposizione impugnata» e che «[...] non può essere esteso ai crediti retributivi - come pretenderebbe il rimettente - quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 506 del 2002 con riguardo alla pignorabilità delle pensioni: proprio detta sentenza - come già rilevato - esclude la estensibilità della fattispecie ai crediti di lavoro per la diversa configurazione della tutela prevista dall'art. 38 rispetto a quella dell'art. 36 Cost.»;

che, anche in ordine alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Trento in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento, questa Corte ha già chiarito nella citata sentenza n. 248 del 2015 che la nuova disciplina introdotta dal d.l. n. 83 del 2015, concernente la pignorabilità delle somme confluite in conto corrente per effetto del pagamento pro rata di retribuzioni o pensioni, non può costituire un idoneo *tertium comparationis*, in quanto «[c]iò è inconfutabile indizio del fatto che - nell'ambito delle soluzioni costituzionalmente conformi, cioè caratterizzate dal bilanciamento tra le ragioni del credito e quelle del percettore di redditi di lavoro esigui - il legislatore sta esercitando la sua discrezionalità in modo articolato, valorizzando gli elementi peculiari delle singole situazioni giuridiche piuttosto che una riconduzione a parametri uniformi»;

che pertanto, alla luce di quanto evidenziato, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., devono essere dichiarate manifestamente infondate.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi;*

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, terzo comma, del codice di procedura civile, sollevate dal Tribunale ordinario di Chieti, in funzione di giudice dell'esecuzione, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto e ottavo comma, cod. proc. civ., sollevate dal Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice dell'esecuzione, in riferimento agli artt. 1, 2 e 4 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, ottavo comma, cod. proc. civ., sollevate dal medesimo Tribunale ordinario di Trento, in riferimento all'art. 3 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;



4) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., sollevate dal medesimo Tribunale ordinario di Trento, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 settembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_180202

N. 203

*Ordinanza 10 ottobre - 15 novembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità - Riconoscimento della fibromialgia e della encefalomielite mialgica benigna quali patologie rare - Copertura dei relativi oneri finanziari.**

- Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2017, n. 32 (Fibromialgia ed encefalomielite mialgica benigna quali patologie rare), artt. 1 e 6, comma 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 6, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2017, n. 32 (Fibromialgia ed encefalomielite mialgica benigna quali patologie rare), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 gennaio-2 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 31 gennaio 2018, iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2018.



Udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 31 gennaio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 6, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2017, n. 32 (Fibromialgia ed encefalomielite mialgica benigna quali patologie rare), in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 59, comma 50, lettera *f*), della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), e 5, comma 1, del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449);

che, ad avviso del ricorrente, l'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 32 del 2017 - laddove riconosce la fibromialgia e l'encefalomielite mialgica benigna «quali patologie rare» - e il successivo art. 6, comma 3 - laddove prevederebbe che la spesa relativa ai provvedimenti da adottare per farvi fronte «rientra tra quelle che la Regione già sostiene per le malattie rare» - contrasterebbero con l'art. 117, terzo comma, Cost., violando il principio fondamentale in materia di tutela della salute espresso dagli artt. 59, comma 50, lettera *f*), della legge n. 449 del 1997 e 5, comma 1, del d.lgs. n. 124 del 1998, secondo cui sarebbero riservate allo Stato l'individuazione e la qualificazione delle malattie rare, nonché con l'art. 3 Cost., in quanto, in spregio al principio di uguaglianza, introdurrebbero una disparità di trattamento tra gli ammalati che risiedono nella Regione Basilicata e coloro che, affetti dalle medesime patologie, risiedono in altre Regioni;

che la Regione Basilicata non si è costituita;

che, nelle more del giudizio, la legge della Regione Basilicata 28 marzo 2018, n. 6 (Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2017, n. 32 "Riconoscimento della fibromialgia e della encefalomielite mialgica benigna quali patologie rare"), ha sostituito l'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 32 del 2017, eliminando ogni riferimento alla qualificazione delle citate patologie come malattie rare, e ha abrogato il successivo art. 6, comma 3;

che, in ragione di tale *ius superveniens*, il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri in data 16 maggio 2018, ha rinunciato al ricorso, con atto depositato il 1° giugno 2018.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe;

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*, ordinanza n. 129 del 2018).

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



## N. 204

*Ordinanza 24 ottobre - 15 novembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Spese processuali - Liquidazione giudiziale dei compensi professionali - Abrogazione delle previgenti tariffe forensi.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) - convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27 - art. 9, comma 1.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Milano, nel procedimento vertente tra Maurizio Gatti e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Milano, con ordinanza del 30 novembre 2017, iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

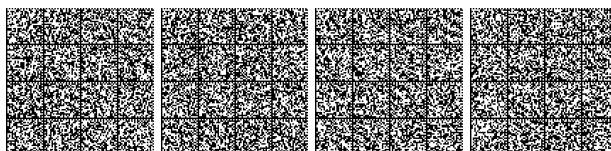
udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che - con l'ordinanza in epigrafe, emessa nel corso di un giudizio di opposizione ad avviso di liquidazione relativo ad accertamento di omesso versamento di imposta del registro - l'adita Commissione tributaria provinciale di Milano, dopo aver respinto nel merito la domanda del contribuente e dovendo provvedere alla liquidazione delle spese giudiziali in favore della vittoriosa Agenzia delle entrate, ha sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27;

che, secondo la rimettente, la disposizione denunciata - che ha abrogato le previgenti tariffe professionali - violerebbe il parametro evocato, in quanto adottata in difetto del requisito della «necessità», cui è subordinato (oltre a quello della «urgenza») l'esercizio in casi straordinari del potere legislativo da parte del Governo;

che il Presidente del Consiglio dei ministri ha concluso per l'inammissibilità della questione perché inerente a scelte riservate alla discrezionalità del legislatore o, comunque, per la sua manifesta infondata.

Considerato che - nel denunciare il sospettato contrasto dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modifi-



cazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, con l'art. 77, secondo comma, della Costituzione - la Commissione tributaria rimettente argomenta che, «quantomeno in ambito forense», la cosiddetta liberalizzazione delle tariffe si concretizzerebbe «in un depauperamento del professionista [...] che abbia assistito il contribuente nel giudizio tributario, senza che tale minor locupletazione possa incidere sulla economia nazionale, men che meno sulla libera concorrenza professionale» e finirebbe anzi con l'«incidere sui consumi, riducendo la capacità d'acquisto del reddito prodotto in sede professionale», per cui non vi sarebbe stato motivo, ad avviso di essa Commissione, di abrogare le tariffe professionali che «hanno svolto egregiamente la propria funzione nell'arco di ben 70 anni»;

che la rimettente trascura, però, di considerare che, ai sensi del comma 2 del censurato art. 9 del d.l. n. 1 del 2012, «nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale» (quale, appunto, quella che essa deve effettuare), il quantum del compenso è sottratto alla logica della liberalizzazione, poiché va «determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del Ministro vigilante»;

che, per di più, come emerge dalla stessa ordinanza di rimessione, ciò che, nella specie, quel giudice deve liquidare è il compenso dovuto alla difesa dell'Agenzia delle entrate e non quello dovuto al professionista che abbia assistito il contribuente, esclusivamente in relazione al quale sono formulate le censure rivolte alla norma abrogativa delle precedenti tariffe professionali;

che, pertanto, la questione sollevata è, sotto più profili, priva di concreta rilevanza nel giudizio *a quo* (e, comunque, è su tali profili assolutamente carente di motivazione), il che ne comporta la manifesta inammissibilità.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Milano, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

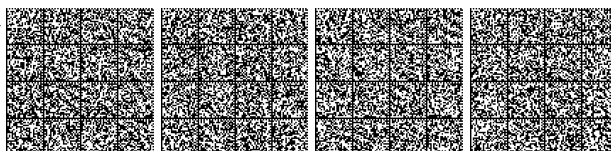
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



## N. 205

*Ordinanza 25 ottobre - 15 novembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Professioni - Istituzione dell'Albo regionale degli interpreti della Lingua dei Segni Italiana - Requisiti per l'iscrizione.**

- Legge della Regione Basilicata 20 novembre 2017, n. 30 (Disposizioni per il riconoscimento della lingua dei segni italiana e la piena accessibilità delle persone sorde alla vita collettiva), artt. 4, 5, 6, 7 e 9.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

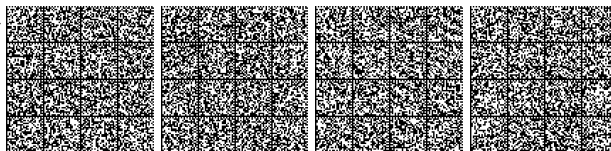
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5, 6, 7 e 9 della legge della Regione Basilicata 20 novembre 2017, n. 30 (Disposizioni per il riconoscimento della lingua dei segni italiana e la piena accessibilità delle persone sorde alla vita collettiva), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 19-29 gennaio 2018, depositato in cancelleria il 24 gennaio 2018, iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 19-29 gennaio 2018 e depositato il 24 gennaio 2018 (reg. ric. n. 8 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5, 6, 7 e 9 della legge della Regione Basilicata 20 novembre 2017, n. 30 (Disposizioni per il riconoscimento della lingua dei segni italiana e la piena accessibilità delle persone sorde alla vita collettiva);

che, secondo il ricorrente, le norme impugnate - in quanto istituiscono «un Albo regionale degli interpreti della Lingua dei Segni Italiana», stabilendo i requisiti per l'esercizio della relativa attività in ambito regionale e disponendo che l'attività di interprete della «Lingua dei Segni» sia preclusa, nella Regione, a chi non sia iscritto nell'albo stesso - individuano una nuova figura professionale, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.;

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, gli articoli impugnati contrastano anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto, da un lato, limiterebbero la libertà di circolazione dei lavoratori sancita dall'art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, ostacolando nella Regione lo svolgimento dell'attività di «Interprete della lingua dei segni» da parte di tutti quei cittadini europei che non abbiano acquisito, tramite la frequenza di specifici corsi di formazione organizzati in Basilicata, la nuova qualifica professionale prevista dalla legge reg. Basilicata n. 30 del 2017; mentre, per altro verso, determinerebbero una sostanziale limitazione all'esercizio di un'attività di prestazione di servizi, in ragione del mancato rispetto dei principi comunitari sulla libera circolazione del lavoro e delle imprese «di cui agli artt. 3, comma *l*, lettera *c*), 49 e 57» del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE), firmato a Roma il 25 marzo 1957, entrato in vigore il 1° gennaio 1958 «(corrispondenti - rispettivamente - agli artt. da 3 a 6, all'art. 56 e all'art. 64) del TFUE);



che le disposizioni impugnate, inoltre, secondo il ricorrente violano anche l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., invadendo la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale;

che la Regione Basilicata non si è costituita in giudizio;

che, nelle more del giudizio, gli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge reg. Basilicata n. 30 del 2017 sono stati abrogati dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018) che ha, inoltre, modificato l'art. 9, pure impugnato, della detta legge regionale, adeguandolo alla normativa statale e comunitaria di riferimento;

che, con atto notificato in data 19 gennaio 2018 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 24 gennaio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 24 settembre 2018, per essere venute meno le ragioni che avevano indotto all'impugnazione delle disposizioni regionali sopraindicate.

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. 60 e n. 55 del 2018; n. 112 e n. 100 del 2017; n. 137 e n. 27 del 2016).

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_180205

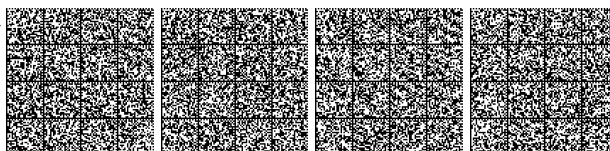
N. 206

*Sentenza 9 ottobre - 16 novembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Caccia - Modalità della gestione faunistico-venatoria del cinghiale sul territorio regionale.**

– Legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistica-venatoria del cinghiale e recupero degli ungolati feriti), art. 3, commi 1 e 3.





## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giorgio LATTANZI;

*Giudici* : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistica-venatoria del cinghiale e recupero degli ungolati feriti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 settembre 2017, depositato in cancelleria il 26 settembre 2017, iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella udienza pubblica del 9 ottobre 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Savio Marini per la Regione Lombardia.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso in epigrafe, ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistica-venatoria del cinghiale e recupero degli ungolati feriti).

L'impugnativa è segnatamente rivolta ai commi 1 e 3 dell'art. 3 della predetta legge regionale, di cui si denuncia il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione - in relazione a varie disposizioni della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) - e con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

1.1.- La prima delle norme censurate (art. 3, comma 1) prevede che la Giunta regionale deliberi le «modalità di gestione del cinghiale», e le «modalità e tempistiche per l'attuazione del prelievo venatorio», «sull'intero territorio regionale» e, quindi, anche all'interno delle aree naturali protette nazionali, laddove, con riguardo a queste ultime - argomenta il ricorrente - l'art. 11 della legge quadro n. 394 del 1991 - «nella quale si è estrinsecata [...] la potestà legislativa nazionale cui è riservata in via esclusiva, la materia [della tutela dell'ambiente]» - dispone che sia viceversa l'«Ente parco» (ente di diritto pubblico, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente) a disciplinare, con proprio regolamento, l'esercizio delle attività consentite. Dal che la violazione, per interposizione, degli evocati parametri costituzionali.

1.2.- La seconda disposizione coinvolta nel ricorso (art. 3, comma 3, legge reg. Lombardia n. 19 del 2017) prevede che «le densità obiettivo» della specie cinghiale, e i conseguenti prelievi e abbattimenti, nelle aree protette, siano individuati dalla Giunta regionale «d'intesa con i relativi enti gestori». E, con ciò, ad avviso sempre del ricorrente, verrebbe, a sua volta, a violare i richiamati parametri costituzionali, in relazione, in particolare, al disposto di cui all'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, per il quale gli «eventuali prelievi faunistici» e gli eventuali «abbattimenti selettivi», necessari per ricomporre equilibri ecologici accertati dall'Ente parco, dovrebbero avvenire, invece, «per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza» esclusiva dell'Ente parco ed essere attuati dal suo personale o da «persone all'uopo espressamente autorizzate dall'Ente parco stesso».

2.- Resiste al ricorso la Regione Lombardia, sostenendo che le censurate proprie disposizioni, lungi dal porsi in contrasto con principi della legge quadro, muoverebbero piuttosto «nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela ambientale delle aree protette ove è più avvertita l'esigenza di preservare i delicati equilibri degli ecosistemi e delle biodiversità».



Ciò, in particolare, considerando, per un verso, che «nessun Ente parco della Lombardia è dotato di regolamento, nonostante siano trascorsi più di trenta anni dall'entrata in vigore della legge quadro regionale» e, per altro verso, come «gli enti gestori delle aree naturali protette in Lombardia siano pienamente partecipi del processo decisionale nella definizione delle densità obiettivo».

### Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistica-venatoria del cinghiale e recupero degli ungolati feriti) e ne prospetta il contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lettera *s*), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione: quanto al primo, in relazione all'art. 11, commi 1, 3 e 4 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

2.- Il censurato art. 3, comma 1, della legge regionale impugnata dispone che «[l]a Giunta regionale, sentiti la Provincia di Sondrio e l'Istituto superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), [...] deliber[i] le modalità di gestione del cinghiale sull'intero territorio regionale anche mediante la definizione dei criteri per il calcolo delle densità obiettivo, la determinazione di modalità e tempistiche per l'attuazione del prelievo venatorio e del controllo, nonché le modalità per il monitoraggio dei risultati conseguiti».

Secondo il ricorrente, «[l]a norma in parola, nella parte in cui si applica anche alle aree protette nazionali, si pone in palese contrasto con il disposto dell'art. 11, commi 1, 3 e 4, della legge n. 394 del 1991, nella quale si è estrinsecata [...] la potestà legislativa nazionale cui è riservata, in via esclusiva, la materia», con ciò violando gli evocati parametri costituzionali.

2.1.- Nei termini e limiti di tale prospettazione la questione è fondata.

2.1.1.- La disciplina delle aree naturali protette statali (volta alla salvaguardia e valorizzazione dei territori che presentano valori culturali, paesaggistici ed ambientali meritevoli di protezione) attiene - come già più volte affermato - alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 12 del 2009, n. 387 del 2008, n. 422 del 2002) e rientra ora nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (sentenza n. 272 del 2009).

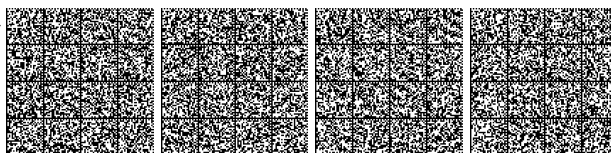
E, se è pur vero che la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una “materia”, essendo invece l'ambiente da considerarsi come un “valore” costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenze n. 108 del 2005, n. 307 del 2003, n. 407 del 2002), vero è, altresì, che l'inerenza della tutela dell'ambiente alla competenza esclusiva dello Stato «precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni» (sentenza n. 272 del 2009). E alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attengono, in particolare, anche i piani di abbattimento (come *extrema ratio*) della fauna nociva (sentenza n. 392 del 2005).

2.1.2.- A questi effetti vengono, appunto, in rilievo gli standard di tutela uniformi fissati dalla richiamata legge quadro sulle aree protette (legge n. 394 del 1991).

Detta legge, in particolare sub art. 11, prevede che l'esercizio delle attività consentite all'interno del parco nazionale sia disciplinato con regolamento adottato dall'Ente parco (comma 1); entro tale territorio vieta «la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali» (comma 3, lettera *a*); consente che eventuali deroghe a tali divieti siano adottate con regolamento del parco (comma 4); dispone che «eventuali prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi, necessari per ricomporre squilibri ecologici», siano «accertati dall'Ente parco» e avvengano «per iniziativa e sotto la diretta responsabilità» dell'Ente stesso.

2.1.3.- Con il prevedere che il potere deliberativo della Giunta regionale, in tema di gestione faunistica, si eserciti «sull'intero territorio regionale» e, quindi, anche sulle aree protette nazionali, la disposizione scrutinata si pone, dunque, in radicale contrasto con le richiamate norme della legge n. 394 del 1991, che diversamente presuppongono, per dette aree, una competenza dell'Ente parco relativamente alle attività di che trattasi.

Norme, queste ultime, già costituenti principi fondamentali ai fini dell'esercizio della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di caccia e che - dopo la trasformazione di tale competenza da concorrente a residuale, a seguito della riforma costituzionale del 2001 - mantengono la loro «forza vincolante», in quanto «assumono la veste di standard minimi uniformi, previsti dalla legislazione statale, nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 315 del 2010).



Dal che, appunto, per interposizione, il contrasto dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 19 del 2017 con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - restando assorbito l'ulteriore profilo di violazione dell'art. 118 - e la conseguente sua illegittimità costituzionale *in parte qua*.

3.- Il successivo comma 3 dell'art. 3 della impugnata legge reg. Lombardia n. 19 del 2017, di cui il ricorrente sospetta il contrasto con i medesimi innanzi evocati parametri costituzionali, a sua volta, dispone che «[p]er il territorio delle aree protette [...] le densità obiettivo sono definite d'intesa con i relativi enti gestori».

3.1.- Secondo la resistente, detta disposizione troverebbe la sua *ratio* giustificativa nel fatto che «nessun Ente Parco della Lombardia è dotato di regolamento nonostante siano trascorsi più di trent'anni dall'entrata in vigore della legge quadro regionale» e risponderebbe all'esigenza di «definire una strategia di riferimento per perseguire un comune obiettivo (definito all'art. 1 della legge regionale n. 19 del 2017), raggiungibile esclusivamente attraverso una gestione unitaria del territorio [...]», in modo che le densità obiettivo vengano «perseguite in piena autonomia dai singoli enti gestori, avvalendosi del personale da essi individuato e delle metodologie di intervento da esse ritenute adeguate e percorribili [...]».

3.2.- Interpretata alla stregua di tali premesse e indicazioni - nel senso della sua riferibilità alle sole aree protette regionali ed alla sua operatività in assenza di regolamento adottato dall'Ente parco - la disposizione in esame supera il vaglio di legittimità costituzionale.

L'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991 - al riguardo richiamato come norma interposta dal ricorrente - prevede, infatti, che «[n]ei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali, [...] eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici [...] devono avvenire in conformità al regolamento del parco» ovvero, appunto, «qualora [questo] non esista», in conformità «alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco [...]».

La formula della «intesa con gli enti gestori» - con la quale l'impugnata disposizione regionale declina la partecipazione decisoria tra Regione ed Ente parco, ai fini della determinazione della densità obiettivo della specie cinghiale (nelle aree protette regionali, in assenza di regolamento del parco) - non si discosta, pertanto, dalla formula - della «iniziativa» dell'organo di gestione «in conformità alle direttive regionali» - adottata dalla norma statale, in termini che possano implicarne una negativa incidenza sul piano ed ai fini della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia 17 luglio 2017, n. 19 (Gestione faunistica-venatoria del cinghiale e recupero degli ungolati feriti), nella parte in cui si riferisce anche alle aree protette nazionali;

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 19 del 2017, proposta, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

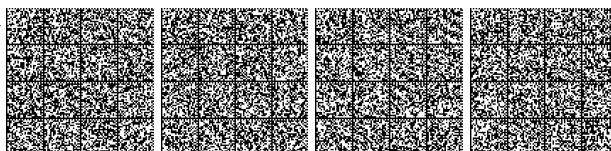
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 novembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 207

Ordinanza 24 ottobre - 16 novembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Istigazione o aiuto al suicidio - Incriminazione delle condotte di aiuto al suicidio in alternativa alle condotte dell'istigazione e, quindi, a prescindere dal loro contributo alla determinazione o al rafforzamento del proposito al suicidio - Trattamento sanzionatorio.**

– Codice penale, art. 580.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, promosso dalla Corte di assise di Milano, nel procedimento penale a carico di M. C., con ordinanza del 14 febbraio 2018, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione di M. C., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, del Centro Studi "Rosario Livatino", della libera associazione di volontariato "Vita è" e del Movimento per la vita italiano; udito nella udienza pubblica del 23 ottobre 2018 il Giudice relatore Franco Modugno;

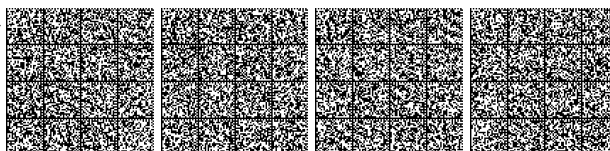
uditi gli avvocati Simone Pillon per la libera associazione di volontariato "Vita è", Mauro Ronco per il Centro Studi "Rosario Livatino", Ciro Intino per il Movimento per la vita italiano, Filomena Gallo e Vittorio Manes per M. C. e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 14 febbraio 2018, la Corte d'assise di Milano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale:

a) «nella parte in cui incrimina le condotte di aiuto al suicidio in alternativa alle condotte di istigazione e, quindi, a prescindere dal loro contributo alla determinazione o al rafforzamento del proposito di suicidio», per ritenuto contrasto con gli artt. 2, 13, primo comma, e 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 2 e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

b) «nella parte in cui prevede che le condotte di agevolazione dell'esecuzione del suicidio, che non incidano sul percorso deliberativo dell'aspirante suicida, siano sanzionabili con la pena della reclusione da 5 a 10 [recte: 12] anni, senza distinzione rispetto alle condotte di istigazione», per ritenuto contrasto con gli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.



Con riguardo alle questioni sub *a*), il riferimento all'art. 3 (anziché all'art. 2) Cost. che compare nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione deve considerarsi frutto di mero errore materiale, alla luce del tenore complessivo della motivazione e delle «[c]onclusioni» che precedono immediatamente il dispositivo stesso.

Secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, le questioni traggono origine dalla vicenda di F. A., il quale, a seguito di un grave incidente stradale avvenuto il 13 giugno 2014, era rimasto tetraplegico e affetto da cecità bilaterale corticale (dunque, permanente). Non era autonomo nella respirazione (necessitando dell'ausilio, pur non continuativo, di un respiratore e di periodiche asportazioni di muco), nell'alimentazione (venendo nutrito in via intraparietale) e nell'evacuazione. Era percorso, altresì, da ricorrenti spasmi e contrazioni, produttivi di acute sofferenze, che non potevano essere completamente lenite farmacologicamente, se non mediante sedazione profonda. Conservava, però, intatte le facoltà intellettive.

All'esito di lunghi e ripetuti ricoveri ospedalieri e di vari tentativi di riabilitazione e di cura (comprensivi anche di un trapianto di cellule staminali effettuato in India nel dicembre 2015), la sua condizione era risultata irreversibile. Aveva perciò maturato, a poco meno di due anni di distanza dall'incidente, la volontà di porre fine alla sua esistenza, comunicandola ai propri cari. Di fronte ai tentativi della madre e della fidanzata di dissuaderlo dal suo proposito, per dimostrare la propria irremovibile determinazione aveva intrapreso uno "sciopero" della fame e della parola, rifiutando per alcuni giorni di essere alimentato e di parlare.

Di seguito a ciò, aveva preso contatto nel maggio 2016, tramite la propria fidanzata, con organizzazioni svizzere che si occupano dell'assistenza al suicidio: pratica consentita, a certe condizioni, dalla legislazione elvetica.

Nel medesimo periodo, era entrato in contatto con M. C., imputato nel giudizio *a quo*, il quale gli aveva prospettato la possibilità di sottoporsi in Italia a sedazione profonda, interrompendo i trattamenti di ventilazione e alimentazione artificiale.

Di fronte al suo fermo proposito di recarsi in Svizzera per il suicidio assistito, l'imputato aveva accettato di accompagnarlo in automobile presso la struttura prescelta. Inviata a quest'ultima la documentazione attestante le proprie condizioni di salute e la piena capacità di intendere e di volere, F. A. aveva infine ottenuto da essa il "benestare" al suicidio assistito, con fissazione della data. Nei mesi successivi alla relativa comunicazione, egli aveva costantemente ribadito la propria scelta, comunicandola dapprima agli amici e poi pubblicamente (tramite un filmato e un appello al Presidente della Repubblica) e affermando «di viverla come "una liberazione"».

Il 25 febbraio 2017 era stato quindi accompagnato da Milano (ove risiedeva) in Svizzera, a bordo di un'autovettura appositamente predisposta, con alla guida l'imputato e, al seguito, la madre, la fidanzata e la madre di quest'ultima.

In Svizzera, il personale della struttura prescelta aveva nuovamente verificato le sue condizioni di salute, il suo consenso e la sua capacità di assumere in via autonoma il farmaco che gli avrebbe procurato la morte. In quegli ultimi giorni, tanto l'imputato, quanto i familiari avevano continuato a restargli vicini, rappresentandogli che avrebbe potuto desistere dal proposito di togliersi alla vita, nel qual caso sarebbe stato da loro riportato in Italia.

Il suicidio era peraltro avvenuto due giorni dopo (il 27 febbraio 2017): azionando con la bocca uno stantuffo, l'interessato aveva iniettato nelle sue vene il farmaco letale.

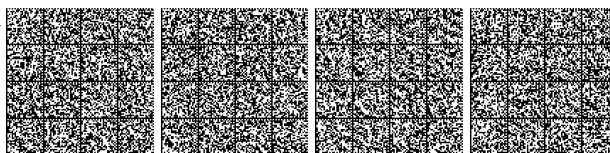
Di ritorno dal viaggio, M. C. si era autodenunciato ai carabinieri.

A seguito di ordinanza di "imputazione coatta", adottata ai sensi dell'art. 409 del codice di procedura penale dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano, egli era stato tratto quindi a giudizio davanti alla Corte rimettente per il reato di cui all'art. 580 cod. pen., tanto per aver rafforzato il proposito di suicidio di F. A., quanto per averne agevolato l'esecuzione.

Il giudice *a quo* esclude, peraltro, la configurabilità della prima ipotesi accusatoria. Alla luce delle prove assunte nel corso dell'istruzione dibattimentale, F. A. avrebbe, infatti, maturato la decisione di rivolgersi all'associazione svizzera prima e indipendentemente dall'intervento dell'imputato.

La Corte rimettente ritiene, invece, che l'accompagnamento in auto di F. A. presso la clinica elvetica integri, in base al "diritto vivente", la fattispecie dell'aiuto al suicidio, in quanto condizione per la realizzazione dell'evento. L'unica sentenza della Corte di cassazione che si è occupata del tema ha, infatti, affermato che le condotte di agevolazione, incriminate dalla norma censurata in via alternativa rispetto a quelle di istigazione, debbono ritenersi perciò stesso punibili a prescindere dalle loro ricadute sul processo deliberativo dell'aspirante suicida (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 6 febbraio-12 marzo 1998, n. 3147).

Su questo presupposto, la Corte d'assise milanese dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della norma censurata, anzitutto nella parte in cui incrimina le condotte di aiuto al suicidio anche quando esse non abbiano contribuito a determinare o a rafforzare il proposito della vittima.



Il giudice *a quo* rileva come la disposizione denunciata presupponga che il suicidio sia un atto intriso di elementi di disvalore, in quanto contrario al principio di sacralità e indisponibilità della vita in correlazione agli obblighi sociali dell'individuo, ritenuti preminenti nella visione del regime fascista.

La disposizione dovrebbe essere, però, riletta alla luce della Costituzione: in particolare, del principio personalistico enunciato dall'art. 2 - che pone l'uomo e non lo Stato al centro della vita sociale - e di quello di inviolabilità della libertà personale, affermato dall'art. 13; principi alla luce dei quali la vita - primo fra tutti i diritti inviolabili dell'uomo - non potrebbe essere «concepita in funzione di un fine eteronomo rispetto al suo titolare». Di qui, dunque, anche la libertà della persona di scegliere quando e come porre termine alla propria esistenza.

Il diritto all'autodeterminazione individuale, previsto dall'art. 32 Cost. con riguardo ai trattamenti terapeutici, è stato, d'altronde, ampiamente valorizzato prima dalla giurisprudenza e poi dal legislatore, con la recente legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), che sancisce l'obbligo di rispettare le decisioni del paziente, anche quando ne possa derivare la morte.

La conclusione sarebbe avvalorata, inoltre, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Essa avrebbe conosciuto una evoluzione, il cui approdo finale sarebbe rappresentato dall'esplicito riconoscimento, sulla base degli artt. 2 e 8 CEDU (che riconoscono e garantiscono, rispettivamente, il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata), del diritto di ciascun individuo «di decidere con quali mezzi e a che punto la propria vita finirà».

A fronte di ciò, il bene giuridico protetto dalla norma denunciata andrebbe oggi identificato, non già nel diritto alla vita, ma nella libertà e consapevolezza della decisione del soggetto passivo di porvi fine, evitando influssi che alterino la sua scelta.

In quest'ottica, la punizione delle condotte di aiuto al suicidio che non abbiano inciso sul percorso deliberativo della vittima risulterebbe ingiustificata e lesiva degli artt. 2, 13, primo comma, e 117 Cost. In tale ipotesi, infatti, la condotta dell'agevolatore rappresenterebbe lo strumento per la realizzazione di quanto deciso da un soggetto che esercita una libertà costituzionale, risultando quindi inoffensiva.

La Corte d'assise milanese censura, per altro verso, la norma denunciata nella parte in cui punisce le condotte di aiuto al suicidio, non rafforzative del proposito dell'aspirante suicida, con la stessa severa pena - reclusione da cinque a dieci [*recte*: dodici] anni - prevista per le condotte di istigazione, da ritenere nettamente più gravi.

La disposizione violerebbe, per questo verso, l'art. 3 Cost., unitamente al principio di proporzionalità della pena al disvalore del fatto, desumibile dagli artt. 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni sotto plurimi profili, deducendone, in ogni caso, l'infondatezza nel merito.

3.- Si è costituito altresì l'imputato nel giudizio *a quo*, il quale, con memoria integrativa - contestata la fondatezza delle eccezioni di inammissibilità - ha rilevato come, di là dalla generica formulazione del *petitum*, le questioni debbano ritenersi radicate sul caso di specie: prospettiva nella quale ha chiesto - sulla base di articolate considerazioni - che l'art. 580 cod. pen. sia dichiarato illegittimo «nella parte in cui punisce la condotta di chi abbia agevolato l'esecuzione della volontà, liberamente formatasi, della persona che versi in uno stato di malattia irreversibile che produce gravi sofferenze, sempre che l'agevolazione sia strumentale al suicidio di chi, alternativamente, avrebbe potuto darsi la morte rifiutando i trattamenti sanitari»; ovvero, in subordine, «nella parte in cui prevede che le condotte di agevolazione al suicidio che non abbiano inciso sulla formazione del proposito suicidario siano punite allo stesso modo della istigazione al suicidio».

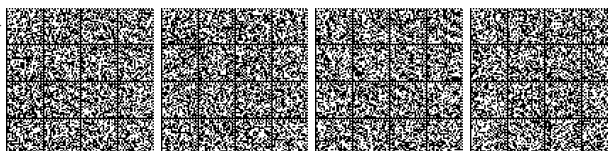
Nella memoria per l'udienza, la parte costituita ha prospettato anche la possibilità di un superamento dei problemi di costituzionalità denunciati a mezzo di una sentenza interpretativa di rigetto.

4.- Con ordinanza pronunciata all'udienza pubblica del 23 ottobre 2018 questa Corte ha dichiarato inammissibili gli interventi ad *opponendum* del Centro Studi "Rosario Livatino", della libera associazione di volontariato "Vita è" e del Movimento per la vita italiano.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Corte d'assise di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, che prevede il reato di istigazione o aiuto al suicidio, sotto due distinti profili.

Da un lato, pone in discussione il perimetro applicativo della disposizione censurata, lamentando che essa incrimini anche le condotte di aiuto al suicidio che non abbiano contribuito a determinare o a rafforzare il proposito della



vittima. Dall'altro, contesta il trattamento sanzionatorio riservato a tali condotte, dolendosi del fatto che esse siano punite con la medesima, severa pena prevista per le più gravi condotte di istigazione.

Il giudice *a quo* non pone alcun rapporto di subordinazione espressa tra le questioni. Esso è, però, in re ipsa. Appare, infatti, evidente che le censure relative alla misura della pena hanno un senso solo in quanto le condotte avute di mira restino penalmente rilevanti: il che presuppone il mancato accoglimento delle questioni intese a ridefinire i confini applicativi della fattispecie criminosa.

2.- Ciò puntualizzato, le eccezioni di inammissibilità formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

Contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, la circostanza che il giudice *a quo* abbia già escluso che, nella specie, il comportamento dell'imputato sia valso a rafforzare il proposito di suicidio della vittima non rende le questioni irrilevanti. Queste ultime poggiano, infatti, sulla premessa ermeneutica che l'agevolazione del suicidio sia repressa anche se non influente sul percorso deliberativo del soggetto passivo e mirano proprio a denunciare l'illegittimità costituzionale di una simile disciplina.

Si tratta, a ben vedere, di una premessa corretta. La soluzione interpretativa di segno inverso risulterebbe, in effetti, in contrasto con la lettera della disposizione, poiché si tradurrebbe in una interpretatio abrogans. Nel momento stesso in cui si ritenesse che la condotta di agevolazione sia punibile solo se generativa o rafforzativa dell'intento suicida, si priverebbe totalmente di significato la previsione - ad opera della norma censurata - dell'ipotesi dell'aiuto al suicidio, come fattispecie alternativa e autonoma («ovvero») rispetto a quella dell'istigazione.

Ciò è sufficiente ad escludere che possa ritenersi fondata l'ulteriore eccezione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, di inammissibilità delle questioni perché finalizzate a conseguire un avallo interpretativo e non precedute dal doveroso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata. Come affermato più volte da questa Corte, l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione (*ex plurimis*, sentenze n. 268 e n. 83 del 2017, n. 241 e n. 36 del 2016, n. 219 del 2008). In quest'ottica, non influisce, dunque, sull'ammissibilità delle questioni la circostanza che il presupposto ermeneutico su cui esse poggiano risulti recepito, per affermazione della stessa Corte rimettente, in un'unica pronuncia resa da una sezione semplice della Corte di cassazione (la sola in argomento: Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 6 febbraio-12 marzo 1998, n. 3147); pronuncia che, proprio perché isolata, non sarebbe di per sé idonea a determinare - contrariamente a quanto ritiene il giudice *a quo* - la formazione di un "diritto vivente" (*ex plurimis*, sentenze n. 223 del 2013 e n. 258 del 2012, ordinanza n. 139 del 2011).

3.- Ugualmente infondata - in rapporto al petitum del giudice *a quo* - è la conclusiva eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato, di inammissibilità delle questioni per avere la Corte rimettente richiesto una pronuncia manipolativa in materia rimessa alla discrezionalità del legislatore - come quella dell'individuazione dei fatti da sottoporre a pena - in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata.

Al riguardo, va osservato che il giudice *a quo* chiede, in via principale, a questa Corte di rendere penalmente irrilevante l'agevolazione dell'altrui suicidio che non abbia inciso sulla decisione della vittima, a prescindere da ogni riferimento alle condizioni personali del soggetto passivo e alle ragioni del suo gesto: il che equivarrebbe, nella sostanza, a rimuovere la fattispecie criminosa dell'aiuto al suicidio, facendola ricadere integralmente in quella dell'istigazione. Di là dalla formulazione letterale del petitum, la Corte d'assise milanese invoca, dunque, una pronuncia a carattere meramente ablativo: pronuncia che, nella prospettiva della rimettente, rappresenterebbe una conseguenza automatica della linea argomentativa posta a base delle censure, senza implicare alcun intervento "creativo". Ad avviso del giudice *a quo*, infatti, gli artt. 2, 13, primo comma, e 117 della Costituzione, in riferimento agli artt. 2 e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, attribuirebbero a ciascuna persona la libertà di scegliere quando e come porre fine alla propria vita: ottica nella quale l'aiuto al suicidio prestato in favore di chi si sia autonomamente determinato nell'esercizio di tale libertà costituzionale si tradurrebbe, in ogni caso, in una condotta inoffensiva.

4.- Nel merito, la tesi della Corte rimettente, nella sua assolutezza, non può essere condivisa.

Analogamente a quanto avviene nelle altre legislazioni contemporanee, anche il nostro ordinamento non punisce il suicidio, neppure quando sarebbe materialmente possibile, ossia nel caso di tentato suicidio. Punisce, però, severamente (con la reclusione da cinque a dodici anni) chi concorre nel suicidio altrui, tanto nella forma del concorso morale, vale a dire determinando o rafforzando in altri il proposito suicida, quanto nella forma del concorso materiale, ossia agevolandone «in qualsiasi modo» l'esecuzione. Ciò, sempre che il suicidio abbia luogo o che, quantomeno, dal tentato suicidio derivi una lesione personale grave o gravissima (nel qual caso è prevista una pena minore).



Il legislatore penale intende dunque, nella sostanza, proteggere il soggetto da decisioni in suo danno: non ritenendo, tuttavia, di poter colpire direttamente l'interessato, gli crea intorno una "cintura protettiva", inibendo ai terzi di cooperare in qualsiasi modo con lui.

Questo assetto non può ritenersi contrastante, di per sé, con i parametri evocati.

5.- Non è pertinente, anzitutto, il riferimento del rimettente al diritto alla vita, riconosciuto implicitamente - come «primo dei diritti inviolabili dell'uomo» (sentenza n. 223 del 1996), in quanto presupposto per l'esercizio di tutti gli altri - dall'art. 2 Cost. (sentenza n. 35 del 1997), nonché, in modo esplicito, dall'art. 2 CEDU.

Dall'art. 2 Cost. - non diversamente che dall'art. 2 CEDU - discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello - diametralmente opposto - di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire.

Che dal diritto alla vita, garantito dall'art. 2 CEDU, non possa derivare il diritto di rinunciare a vivere, e dunque un vero e proprio diritto a morire, è stato, del resto, da tempo affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio in relazione alla tematica dell'aiuto al suicidio (sentenza 29 aprile 2002, *Pretty contro Regno Unito*).

6.- Neppure, d'altro canto - contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo* - è possibile desumere la generale inoffensività dell'aiuto al suicidio da un generico diritto all'autodeterminazione individuale, riferibile anche al bene della vita, che il rimettente fa discendere dagli artt. 2 e 13, primo comma, Cost.

In senso contrario, va infatti rilevato come non possa dubitarsi che l'art. 580 cod. pen. - anche nella parte in cui sottopone a pena la cooperazione materiale al suicidio - sia funzionale alla protezione di interessi meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento.

È ben vero quanto rileva il giudice *a quo*, e cioè che il legislatore del 1930, mediante la norma incriminatrice in esame (peraltro già presente nel previgente codice penale del 1889: art. 370), intendeva tutelare la vita umana intesa come bene indisponibile, anche in funzione dell'interesse che la collettività riponeva nella conservazione della vita dei propri cittadini. Ma è anche vero che non è affatto arduo cogliere, oggi, la *ratio* di tutela di una norma quale l'art. 580 cod. pen. alla luce del mutato quadro costituzionale, che guarda alla persona umana come a un valore in sé, e non come a un semplice mezzo per il soddisfacimento di interessi collettivi.

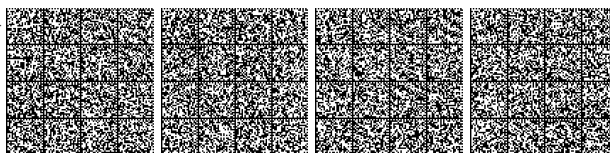
L'incriminazione dell'istigazione e dell'aiuto al suicidio - rinvenibile anche in numerosi altri ordinamenti contemporanei - è, in effetti, funzionale alla tutela del diritto alla vita, soprattutto delle persone più deboli e vulnerabili, che l'ordinamento penale intende proteggere da una scelta estrema e irreparabile, come quella del suicidio. Essa assolve allo scopo, di perdurante attualità, di tutelare le persone che attraversano difficoltà e sofferenze, anche per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio subiscano interferenze di ogni genere.

La circostanza, del tutto comprensibile e rispondente ad una opzione da tempo universalmente radicata, che l'ordinamento non sanziona chi abbia tentato di porre fine alla propria vita non rende affatto incoerente la scelta di punire chi cooperi materialmente alla dissoluzione della vita altrui, coadiuvando il suicida nell'attuazione del suo proposito. Condotta, questa, che - diversamente dalla prima - fuoriesce dalla sfera personale di chi la compie, innescando una *relatio ad alteros* di fronte alla quale viene in rilievo, nella sua pienezza, l'esigenza di rispetto del bene della vita.

Il divieto in parola conserva una propria evidente ragion d'essere anche, se non soprattutto, nei confronti delle persone malate, depresse, psicologicamente fragili, ovvero anziane e in solitudine, le quali potrebbero essere facilmente indotte a congedarsi prematuramente dalla vita, qualora l'ordinamento consentisse a chiunque di cooperare anche soltanto all'esecuzione di una loro scelta suicida, magari per ragioni di personale tornaconto. Al legislatore penale non può ritenersi inibito, dunque, vietare condotte che spianino la strada a scelte suicide, in nome di una concezione astratta dell'autonomia individuale che ignora le condizioni concrete di disagio o di abbandono nelle quali, spesso, simili decisioni vengono concepite. Anzi, è compito della Repubblica porre in essere politiche pubbliche volte a sostenere chi versa in simili situazioni di fragilità, rimuovendo, in tal modo, gli ostacoli che impediscano il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.).

7.- Le medesime considerazioni ora svolte valgono, altresì, ad escludere che la norma censurata si ponga, sempre e comunque sia, in contrasto con l'art. 8 CEDU, il quale sancisce il diritto di ciascun individuo al rispetto della propria vita privata.

Nel menzionato caso *Pretty contro Regno Unito*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha, in effetti, dichiarato che il divieto, penalmente sanzionato, di assistere altri nel suicidio costituisce un'interferenza con il diritto in questione: diritto che comporta in linea di principio - e salvo il suo necessario bilanciamento con interessi e diritti contrapposti, di cui si dirà poco oltre - il riconoscimento all'individuo di una sfera di autonomia nelle decisioni che coinvolgono il proprio corpo, e che è a sua volta un aspetto del più generale diritto al libero sviluppo della propria persona. Tale affer-





mazione è stata ulteriormente esplicitata dalla Corte in plurime occasioni successive, nelle quali i giudici di Strasburgo hanno affermato - ancora in riferimento a casi in cui i ricorrenti si dolevano di altrettanti ostacoli frapposti dallo Stato resistente al proprio diritto di ottenere un aiuto a morire a traverso la somministrazione di farmaci letali - che il diritto di ciascuno di decidere come e in quale momento debba avere fine la propria vita, sempre che si tratti di persona capace di prendere una decisione libera e di agire in conformità a tale decisione, è uno degli aspetti del diritto alla vita privata riconosciuto dall'art. 8 CEDU (Corte EDU, sentenza 20 gennaio 2011, Haas contro Svizzera; nello stesso senso, sentenza 19 luglio 2012, Koch contro Germania, e sentenza 14 maggio 2013, Gross contro Svizzera).

In forza del paragrafo 2 dello stesso art. 8, una interferenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto è possibile solo se prevista dalla legge e necessaria, «in una società democratica», per gli scopi ivi indicati, tra i quali rientra «la protezione dei diritti e delle libertà altrui». Per consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il concetto di necessità implica, altresì, che l'interferenza debba risultare proporzionata al legittimo scopo perseguito.

A questo riguardo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha, peraltro, riconosciuto agli Stati un ampio margine di apprezzamento, sottolineando a più riprese come incriminazioni generali dell'aiuto al suicidio siano presenti nella gran parte delle legislazioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (Corte EDU, sentenza 29 aprile 2002, Pretty contro Regno Unito; sentenza 20 gennaio 2011, Haas contro Svizzera; sentenza 19 luglio 2012, Koch contro Germania). E la ragione atta a giustificare, agli effetti dell'art. 8, paragrafo 2, CEDU, simili incriminazioni è stata colta proprio nella finalità - ascrivibile anche alla norma qui sottoposta a scrutinio - di protezione delle persone deboli e vulnerabili (Corte EDU, sentenza 29 aprile 2002, Pretty contro Regno Unito).

8.- Da quanto sinora osservato deriva, dunque, che l'incriminazione dell'aiuto al suicidio non può essere ritenuta incompatibile con la Costituzione.

Occorre, tuttavia, considerare specificamente situazioni come quella oggetto del giudizio *a quo*: situazioni inimmaginabili all'epoca in cui la norma incriminatrice fu introdotta, ma portate sotto la sua sfera applicativa dagli sviluppi della scienza medica e della tecnologia, spesso capaci di strappare alla morte pazienti in condizioni estremamente compromesse, ma non di restituire loro una sufficienza di funzioni vitali.

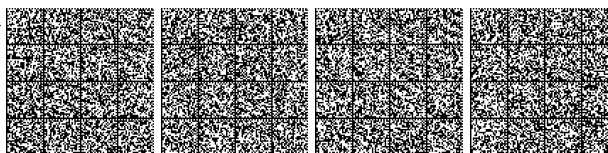
Il riferimento è, più in particolare, alle ipotesi in cui il soggetto agevolato si identifichi in una persona (a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli.

Si tratta, infatti, di ipotesi nelle quali l'assistenza di terzi nel porre fine alla sua vita può presentarsi al malato come l'unica via d'uscita per sottrarsi, nel rispetto del proprio concetto di dignità della persona, a un mantenimento artificiale in vita non più voluto e che egli ha il diritto di rifiutare in base all'art. 32, secondo comma, Cost. Parametro, questo, non evocato nel dispositivo nell'ordinanza di remissione, ma più volte richiamato in motivazione.

Paradigmatica, al riguardo, la vicenda oggetto del giudizio principale, relativa a persona che, a seguito di grave incidente stradale, era rimasta priva della vista e tetraplegica, non più autonoma nella respirazione (necessitando dell'ausilio, pur periodico, di un respiratore inserito in un foro della trachea), nell'alimentazione (essendo nutrita in via intraparietale) e nell'evacuazione: conservando, però, intatte le capacità intellettive e la sensibilità al dolore. Alle sofferenze psicologiche indotte dalla drammatica condizione di cecità e di totale immobilità si accompagnavano così quelle fisiche, particolarmente acute, prodotte dagli spasmi e dalle contrazioni da cui il soggetto era quotidianamente percorso. Condizione, questa, risultata refrattaria a ogni tentativo di cura, anche sperimentale ed effettuata persino fuori dai confini nazionali.

In simili casi, la decisione di lasciarsi morire potrebbe essere già presa dal malato, sulla base della legislazione vigente, con effetti vincolanti nei confronti dei terzi, a mezzo della richiesta di interruzione dei trattamenti di sostegno vitale in atto e di contestuale sottoposizione a sedazione profonda continua. Ciò, segnatamente in forza della recente legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento): legge che si autodichiara finalizzata alla tutela del diritto alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona, nel rispetto dei principi di cui agli artt. 2, 13 e 32 Cost. e degli artt. 1, 2 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 1, comma 1).

La disciplina da essa recata, successiva ai fatti oggetto del giudizio principale, recepisce e sviluppa, nella sostanza, le conclusioni alle quali era già pervenuta all'epoca la giurisprudenza ordinaria - in particolare a seguito delle sentenze sui casi Welby (Tribunale ordinario di Roma, 17 ottobre 2007, n. 2049) ed Englaro (Corte di cassazione, sezione prima civile, 16 ottobre 2007, n. 21748) - nonché le indicazioni di questa Corte riguardo al valore costituzionale del principio del consenso informato del paziente al trattamento sanitario proposto dal medico: principio qualificabile come «vero e proprio diritto della persona», che «trova fondamento nei principi espressi nell'art. 2 della Costituzione, che ne tutela e promuove i diritti fondamentali, e negli artt. 13 e 32 della Costituzione, i quali stabiliscono, rispettivamente, che «la



libertà personale è inviolabile”, e che “nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge”» (sentenza n. 438 del 2008), svolgendo, in pratica, una «funzione di sintesi» tra il diritto all’autodeterminazione e quello alla salute (sentenza n. 253 del 2009).

In quest’ottica, la citata legge n. 219 del 2017 riconosce ad ogni persona «capace di agire» il diritto di rifiutare o interrompere qualsiasi trattamento sanitario, ancorché necessario alla propria sopravvivenza, comprendendo espressamente nella relativa nozione anche i trattamenti di idratazione e nutrizione artificiale (art. 1, comma 5). L’esercizio di tale diritto viene, peraltro, inquadrato nel contesto della «relazione di cura e di fiducia» - la cosiddetta alleanza terapeutica - tra paziente e medico, che la legge mira a promuovere e valorizzare: relazione «che si basa sul consenso informato nel quale si incontrano l’autonomia decisionale del paziente e la competenza, l’autonomia professionale e la responsabilità del medico», e che coinvolge, «se il paziente lo desidera, anche i suoi familiari o la parte dell’unione civile o il convivente ovvero una persona di fiducia del paziente medesimo» (art. 1, comma 2). È in particolare previsto che, ove il paziente manifesti l’intento di rifiutare o interrompere trattamenti necessari alla propria sopravvivenza, il medico debba prospettare a lui e, se vi acconsente, ai suoi familiari, le conseguenze della sua decisione e le possibili alternative, e promuovere «ogni azione di sostegno al paziente medesimo, anche avvalendosi dei servizi di assistenza psicologica». Ciò, ferma restando la possibilità per il paziente di modificare in qualsiasi momento la propria volontà (art. 1, comma 5).

In ogni caso, il medico «è tenuto a rispettare la volontà espressa dal paziente di rifiutare il trattamento sanitario o di rinunciare al medesimo», rimanendo, «in conseguenza di ciò, [...] esente da responsabilità civile o penale» (art. 1, comma 6).

Integrando le previsioni della legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l’accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore) - che tutela e garantisce l’accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore da parte del paziente, inserendole nell’ambito dei livelli essenziali di assistenza - la legge n. 219 del 2017 prevede che la richiesta di sospensione dei trattamenti sanitari possa essere associata alla richiesta di terapie palliative, allo scopo di alleviare le sofferenze del paziente (art. 2, comma 1). Lo stesso art. 2 stabilisce inoltre, al comma 2, che il medico possa, con il consenso del paziente, ricorrere alla sedazione palliativa profonda continua in associazione con la terapia del dolore, per fronteggiare sofferenze refrattarie ai trattamenti sanitari. Tale disposizione non può non riferirsi anche alle sofferenze provocate al paziente dal suo legittimo rifiuto di trattamenti di sostegno vitale, quali la ventilazione, l’idratazione o l’alimentazione artificiali: scelta che innesca un processo di indebolimento delle funzioni organiche il cui esito - non necessariamente rapido - è la morte.

9.- La legislazione oggi in vigore non consente, invece, al medico che ne sia richiesto di mettere a disposizione del paziente che versa nelle condizioni sopra descritte trattamenti diretti, non già ad eliminare le sue sofferenze, ma a determinarne la morte.

In tal modo, si costringe il paziente a subire un processo più lento, in ipotesi meno corrispondente alla propria visione della dignità nel morire e più carico di sofferenze per le persone che gli sono care.

Secondo quanto ampiamente dedotto dalla parte costituita, nel caso oggetto del giudizio *a quo* l’interessato richiese l’assistenza al suicidio, scartando la soluzione dell’interruzione dei trattamenti di sostegno vitale con contestuale sottoposizione a sedazione profonda (soluzione che pure gli era stata prospettata), proprio perché quest’ultima non gli avrebbe assicurato una morte rapida. Non essendo egli, infatti, totalmente dipendente dal respiratore artificiale, la morte sarebbe sopravvenuta solo dopo un periodo di apprezzabile durata, quantificabile in alcuni giorni: modalità di porre fine alla propria esistenza che egli reputava non dignitosa e che i propri cari avrebbero dovuto condividere sul piano emotivo.

Nelle ipotesi in esame vengono messe in discussione, d’altronde, le esigenze di tutela che negli altri casi giustificano la repressione penale dell’aiuto al suicidio.

Se, infatti, il cardinale rilievo del valore della vita non esclude l’obbligo di rispettare la decisione del malato di porre fine alla propria esistenza tramite l’interruzione dei trattamenti sanitari - anche quando ciò richieda una condotta attiva, almeno sul piano naturalistico, da parte di terzi (quale il distacco o lo spegnimento di un macchinario, accompagnato dalla somministrazione di una sedazione profonda continua e di una terapia del dolore) - non vi è ragione per la quale il medesimo valore debba tradursi in un ostacolo assoluto, penalmente presidiato, all’accoglimento della richiesta del malato di un aiuto che valga a sottrarlo al decorso più lento - apprezzato come contrario alla propria idea di morte dignitosa - conseguente all’anzidetta interruzione dei presidi di sostegno vitale.

Quanto, poi, all’esigenza di proteggere le persone più vulnerabili, è ben vero che i malati irreversibili esposti a gravi sofferenze sono solitamente ascrivibili a tale categoria di soggetti. Ma è anche agevole osservare che, se chi è mantenuto in vita da un trattamento di sostegno artificiale è considerato dall’ordinamento in grado, a certe condizioni, di prendere la decisione di porre termine alla propria esistenza tramite l’interruzione di tale trattamento, non si vede



perché il medesimo soggetto debba essere ritenuto viceversa bisognoso di una ferrea e indiscriminata protezione contro la propria volontà quando si discuta della decisione di concludere la propria esistenza con l'aiuto di altri, quale alternativa reputata maggiormente dignitosa alla predetta interruzione.

Entro lo specifico ambito considerato, il divieto assoluto di aiuto al suicidio finisce, quindi, per limitare la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., imponendogli in ultima analisi un'unica modalità per congedarsi dalla vita, senza che tale limitazione possa ritenersi preordinata alla tutela di altro interesse costituzionalmente apprezzabile, con conseguente lesione del principio della dignità umana, oltre che dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza in rapporto alle diverse condizioni soggettive (art. 3 Cost.: parametro, quest'ultimo, peraltro non evocato dal giudice *a quo* in rapporto alla questione principale, ma comunque sia rilevante quale fondamento della tutela della dignità umana).

10.- Al riscontrato vulnus ai principi sopra indicati, questa Corte ritiene, peraltro, di non poter porre rimedio, almeno allo stato, a traverso la mera estromissione dall'ambito applicativo della disposizione penale delle ipotesi in cui l'aiuto venga prestato nei confronti di soggetti che versino nelle condizioni appena descritte.

Una simile soluzione lascerebbe, infatti, del tutto priva di disciplina legale la prestazione di aiuto materiale ai pazienti in tali condizioni, in un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale e rispetto al quale vanno con fermezza preclusi tutti i possibili abusi.

In assenza di una specifica disciplina della materia, più in particolare, qualsiasi soggetto - anche non esercente una professione sanitaria - potrebbe lecitamente offrire, a casa propria o a domicilio, per spirito filantropico o a pagamento, assistenza al suicidio a pazienti che lo desiderino, senza alcun controllo *ex ante* sull'effettiva sussistenza, ad esempio, della loro capacità di autodeterminarsi, del carattere libero e informato della scelta da essi espressa e dell'irreversibilità della patologia da cui sono affetti.

Di tali possibili conseguenze della propria decisione questa Corte non può non farsi carico, anche allorché sia chiamata, come nel presente caso, a vagliare la incompatibilità con la Costituzione esclusivamente di una disposizione di carattere penale.

Una regolazione della materia, intesa ad evitare simili scenari, gravidi di pericoli per la vita di persone in situazione di vulnerabilità, è suscettibile peraltro di investire plurimi profili, ciascuno dei quali, a sua volta, variamente declinabile sulla base di scelte discrezionali: come, ad esempio, le modalità di verifica medica della sussistenza dei presupposti in presenza dei quali una persona possa richiedere l'aiuto, la disciplina del relativo "processo medicalizzato", l'eventuale riserva esclusiva di somministrazione di tali trattamenti al servizio sanitario nazionale, la possibilità di una obiezione di coscienza del personale sanitario coinvolto nella procedura.

D'altra parte, una disciplina delle condizioni di attuazione della decisione di taluni pazienti di liberarsi delle proprie sofferenze non solo attraverso una sedazione profonda continua e correlativo rifiuto dei trattamenti di sostegno vitale, ma anche a traverso la somministrazione di un farmaco atto a provocare rapidamente la morte, potrebbe essere introdotta, anziché mediante una mera modifica della disposizione penale di cui all'art. 580 cod. pen., in questa sede censurata, inserendo la disciplina stessa nel contesto della legge n. 219 del 2017 e del suo spirito, in modo da inscrivere anche questa opzione nel quadro della «relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico», opportunamente valorizzata dall'art. 1 della legge medesima.

Peraltro, l'eventuale collegamento della non punibilità al rispetto di una determinata procedura potrebbe far sorgere l'esigenza di introdurre una disciplina *ad hoc* per le vicende pregresse (come quella oggetto del giudizio *a quo*), che di tale non punibilità non potrebbero altrimenti beneficiare: anche qui con una varietà di soluzioni possibili.

Dovrebbe essere valutata, infine, l'esigenza di adottare opportune cautele affinché - anche nell'applicazione pratica della futura disciplina - l'opzione della somministrazione di farmaci in grado di provocare entro un breve lasso di tempo la morte del paziente non comporti il rischio di alcuna prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative diverse dalla sedazione profonda continua, ove idonee a eliminare la sua sofferenza - in accordo con l'impegno assunto dallo Stato con la citata legge n. 38 del 2010 - sì da porlo in condizione di vivere con intensità e in modo dignitoso la parte restante della propria esistenza. Il coinvolgimento in un percorso di cure palliative dovrebbe costituire, infatti, un pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente.

I delicati bilanciamenti ora indicati restano affidati, in linea di principio, al Parlamento, il compito naturale di questa Corte essendo quello di verificare la compatibilità di scelte già compiute dal legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità politica, con i limiti dettati dalle esigenze di rispetto dei principi costituzionali e dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.



11.- In situazioni analoghe a quella in esame, questa Corte ha, sino ad oggi, dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata, accompagnando la pronuncia con un monito al legislatore affinché provvedesse all'adozione della disciplina necessaria al fine di rimuovere il vulnus costituzionale riscontrato: pronuncia alla quale, nel caso in cui il monito fosse rimasto senza riscontro, ha fatto seguito, di norma, una declaratoria di illegittimità costituzionale (ad esempio: sentenza n. 23 del 2013 e successiva sentenza n. 45 del 2015).

Questa tecnica decisoria ha, tuttavia, l'effetto di lasciare in vita - e dunque esposta a ulteriori applicazioni, per un periodo di tempo non preventivabile - la normativa non conforme a Costituzione. La eventuale dichiarazione di incostituzionalità conseguente all'accertamento dell'inerzia legislativa presuppone, infatti, che venga sollevata una nuova questione di legittimità costituzionale, la quale può, peraltro, sopravvenire anche a notevole distanza di tempo dalla pronuncia della prima sentenza di inammissibilità, mentre nelle more la disciplina in discussione continua ad operare.

Un simile effetto non può considerarsi consentito nel caso in esame, per le sue peculiari caratteristiche e per la rilevanza dei valori da esso coinvolti.

Onde evitare che la norma possa trovare, *in parte qua*, applicazione medio tempore, lasciando però, pur sempre, al Parlamento la possibilità di assumere le necessarie decisioni rimesse in linea di principio alla sua discrezionalità - ferma restando l'esigenza di assicurare la tutela del malato nei limiti indicati dalla presente pronuncia - la Corte ritiene, dunque, di dover provvedere in diverso modo, facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale: ossia di disporre il rinvio del giudizio in corso, fissando una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale all'udienza del 24 settembre 2019, in esito alla quale potrà essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una legge che regoli la materia in conformità alle segnalate esigenze di tutela. Rimarrà nel frattempo sospeso anche il giudizio *a quo*. Negli altri giudizi, spetterà ai giudici valutare se, alla luce di quanto indicato nella presente pronuncia, analoghe questioni di legittimità costituzionale della disposizione in esame debbano essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate, così da evitare l'applicazione della disposizione stessa *in parte qua*.

La soluzione ora adottata si fa carico, in definitiva, di preoccupazioni analoghe a quelle che hanno ispirato la Corte Suprema canadese, allorché ha dichiarato, nel 2015, l'illegittimità costituzionale di una disposizione penale analoga a quella ora sottoposta allo scrutinio, nella parte in cui tale disposizione proibiva l'assistenza medica al suicidio di una persona adulta capace che abbia chiaramente consentito a por fine alla propria vita, e che soffra di una patologia grave e incurabile che provoca sofferenze persistenti e intollerabili. In quell'occasione, i supremi giudici canadesi stabilirono di sospendere per dodici mesi l'efficacia della decisione stessa, proprio per dare l'opportunità al parlamento di elaborare una complessiva legislazione in materia, evitando la situazione di vuoto legislativo che si sarebbe creata in conseguenza della decisione (Corte Suprema del Canada, sentenza 6 febbraio 2015, Carter contro Canada, 2015, CSC 5).

Lo spirito della presente decisione è, d'altra parte, simile a quello della recente sentenza della Corte Suprema inglese in materia di assistenza al suicidio, in cui la maggioranza dei giudici ritenne «istituzionalmente inappropriato per una corte, in questo momento, dichiarare che [la disposizione allora oggetto di scrutinio] è incompatibile con l'art. 8 [CEDU]», senza dare al Parlamento l'opportunità di considerare il problema (Corte Suprema del Regno Unito, sentenza 25 giugno 2014, Nicklinson e altri, [2014] UKSC 38). Sottolinearono in quell'occasione i supremi giudici inglesi che una anche solo parziale legalizzazione dell'assistenza al suicidio medicalmente assistito rappresenta una questione difficile, controversa ed eticamente sensibile, che richiede un approccio prudente delle corti; e aggiunsero che una simile questione reclama una valutazione approfondita da parte del legislatore, che ha la possibilità di intervenire - in esito a un *iter* procedurale nel quale possono essere coinvolti una pluralità di esperti e di portatori di interessi contrapposti - dettando una nuova complessiva regolamentazione della materia di carattere non penale, comprensiva di uno schema procedurale che consenta una corretta applicazione ai casi concreti delle regole così stabilite. Il tutto in un contesto espressamente definito «collaborativo» e «dialogico» fra Corte e Parlamento.

Va dunque conclusivamente rilevato che, laddove, come nella specie, la soluzione del quesito di legittimità costituzionale coinvolga l'incrocio di valori di primario rilievo, il cui compiuto bilanciamento presuppone, in via diretta ed immediata, scelte che anzitutto il legislatore è abilitato a compiere, questa Corte reputa doveroso - in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale - consentire, nella specie, al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa, così da evitare, per un verso, che, nei termini innanzi illustrati, una disposizione continui a produrre effetti reputati costituzionalmente non compatibili, ma al tempo stesso scongiurare possibili vuoti di tutela di valori, anch'essi pienamente rilevanti sul piano costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*rinvia all'udienza pubblica del 24 settembre 2019 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Franco MODUGNO, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 novembre 2018.

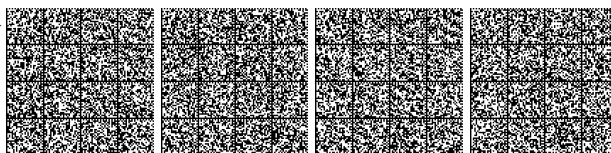
*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

ALLEGATO:  
ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2018

## ORDINANZA

Rilevato che, nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte d'assise di Milano con ordinanza del 14 febbraio 2018 (r.o. n. 43 del 2018), hanno depositato atto di intervento il Centro Studi "Rosario Livatino", la libera associazione di volontariato "Vita è" e il Movimento per la vita italiano, in persona dei rispettivi legali rappresentati *pro tempore*; che, la libera associazione di volontariato "Vita è" ha, altresì, depositato memoria in data 26 settembre 2018. Considerato che le associazioni sopra indicate non rivestono la qualità di parti del giudizio principale; che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, le ordinanze allegate alle sentenze n. 16 del 2017, n. 237 e n. 134 del 2013), la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale); che a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 29 del 2017, n. 286 e n. 243 del 2016); che il presente giudizio - che ha ad oggetto l'art. 580 del codice penale, nella parte in cui incrimina le condotte di aiuto al suicidio «a prescindere dal loro contributo alla determinazione o al rafforzamento del proposito di suicidio», nonché nella parte in cui punisce tali condotte con la medesima pena prevista per l'istigazione al suicidio - non sarebbe destinato a produrre, nei confronti delle associazioni intervenienti, effetti immediati, neppure indiretti; che, pertanto, esse non sono legittimate a partecipare al giudizio dinanzi a questa Corte.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi del Centro Studi “Rosario Livatino”, della libera associazione di volontariato “Vita è” e del Movimento per la vita italiano.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T\_180207

N. 208

*Sentenza 25 settembre - 16 novembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Misure di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica - Promozione di azioni coordinate tra istituzioni, “soggetti non profit”, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori, le forze di polizia locale e altri organismi.**

- Legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24 (Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta), art. 6, comma 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24 (Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 dicembre 2017 - 2 gennaio 2018, depositato in cancelleria il 3 gennaio 2018, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella udienza pubblica del 25 settembre 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 29 dicembre 2017 - 2 gennaio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 6, comma 3, della legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24 (Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta).

Il ricorrente ha evidenziato che la disposizione censurata, contenuta nell'articolo che disciplina gli interventi di «informazione, formazione e ricerca» ad iniziativa regionale, prevede che «[l]a Regione promuove azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi, allo scopo di intensificare l'attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica».

Tale disposizione, ad avviso del ricorrente, invade la competenza esclusiva dello Stato nella materia «ordine pubblico e sicurezza»; la stessa, infatti, nel fare riferimento ad imprecisate «azioni coordinate» fra istituzioni, finalizzate alla prevenzione del terrorismo e con il coinvolgimento della polizia locale, realizza una scelta di politica criminale, individuando una funzione tipicamente spettante allo Stato e violando, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.

2.- Con memoria depositata il 7 febbraio 2018 si è costituita in giudizio la Regione Lombardia deducendo l'infondatezza del ricorso.

La Regione ha rilevato, anzitutto, che la normativa in cui si colloca la disposizione censurata ha per scopo l'assistenza ai familiari delle vittime di atti terroristici e la contestuale organizzazione di attività di informazione, formazione e ricerca volte alla conoscenza dei fenomeni di radicalizzazione violenta.

In tal senso, ha circoscritto la previsione di «azioni coordinate» fra organismi territoriali pubblici e privati e le forze di polizia locale all'attività di promozione di incontri ed iniziative formative in cooperazione con la categoria professionale degli interpreti e traduttori, impegnata nell'opera di mediazione culturale con soggetti provenienti da ambienti interessati da fenomeni di estremismo.

Conseguentemente, la norma non avrebbe come finalità immediata la prevenzione di reati, ma l'organizzazione di tali iniziative, destinate alla formazione della polizia locale e ad altri ambiti scolastici e socio-assistenziali; l'intervento normativo sarebbe pertanto ascrivibile ad una competenza «sicuramente regionale perché in materia di polizia locale ed amministrativa, oltretutto in tema di salute ed assistenza sociale».

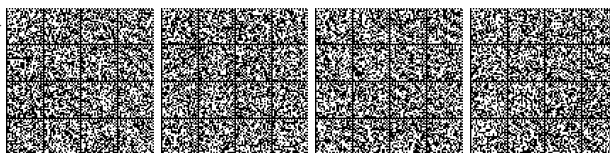
Da ultimo, l'ente costituito ha evidenziato che la disposizione censurata è pienamente coerente con le previsioni della legge della Regione Lombardia 1° aprile 2015, n. 6 (Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana), che affida la formazione della polizia locale al coordinamento della Regione, secondo modalità che prevedono anche la realizzazione di progetti finalizzati a sviluppare politiche di sicurezza urbana e forme di collaborazione con altri enti pubblici, da intendersi circoscritti alle istituzioni locali.

*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24, recante «Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, tale disposizione - nel prevedere «azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi, allo scopo di intensificare l'attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica» - realizzerebbe una scelta di politica criminale, generando un'interferenza con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati.

Essa, infatti, riferendosi ad attività di prevenzione del terrorismo, e coinvolgendo in tale attività le forze di polizia locale, attribuirebbe a quest'ultima il perseguimento di interessi costituzionali relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza, che l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. affida in via esclusiva allo Stato.



2.- La questione non è fondata.

2.1.- Dev'essere anzitutto rilevato, da una lettura complessiva del testo normativo, che la legge della regione Lombardia n. 24 del 2017 contiene una serie di misure che, dichiaratamente collocandosi nel rispetto dei principi costituzionali e delle competenze stabilite dall'art. 117, lettera *h*), Cost. sono volte «a promuovere, anche tramite accordi con gli organi dello Stato, attività di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i fenomeni ed i processi di radicalizzazione violenta» (art. 1 della legge regionale).

Si tratta pertanto di un intervento normativo volto al perseguimento di obiettivi di contrasto alla radicalizzazione, mediante la conoscenza, la diffusione e l'approfondimento, in ambiti diversi, delle regole di ordinata e pacifica convivenza civile, avuto riguardo al diffondersi di forme di estremismo che nei tempi più recenti ha contraddistinto la realtà territoriale di quella Regione.

È noto, al riguardo, che anche in altre realtà locali si annoverano analoghe iniziative - non necessariamente adottate mediante il ricorso a specifici interventi legislativi - che per il perseguimento di tali obiettivi prevedono, fra l'altro, forme di promozione della cultura della legalità nelle scuole, programmi di integrazione fra diverse realtà sociali ed etniche nei vari ambienti formativi ed assistenziali, nonché la creazione di organismi consultivi destinati allo studio, al monitoraggio o all'analisi di determinati fenomeni criminosi.

2.2.- In tale ambito si colloca la previsione oggetto di censura.

La legge della regione Lombardia n. 24 del 2017, infatti, prevede in via generale la predisposizione, da parte degli organi competenti, di iniziative informative che coinvolgano il sistema scolastico ed universitario, gli operatori di polizia locale e gli operatori del terzo settore che si occupano di integrazione e prevenzione (art. 2, comma 3).

Di tali iniziative viene poi dettagliato il contenuto, che prevede la promozione di progetti che diffondono la cultura della legalità ed educano al rispetto dei diritti della persona, anche attraverso il coinvolgimento di enti e organismi istituzionali [...] nonché dei mezzi di informazione» (art. 6, comma 1), «corsi di formazione per gli operatori di polizia locale al fine di fornire utili strumenti conoscitivi, volti ad identificare e a prevenire i fenomeni ed i processi di radicalizzazione violenta» (art. 6, comma 2) ed, infine, nella parte impugnata, il promovimento di «azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative», al fine specifico di favorire la cooperazione fra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi.

Quest'ultima previsione costituisce, pertanto, attuazione di un più ampio progetto funzionale agli obiettivi di promozione culturale, formazione ed educazione alla legalità che caratterizzano l'intervento normativo nel suo insieme.

Ed è in questa cornice che viene prevista una specifica formazione della polizia locale, anche con il coinvolgimento della categoria professionale degli interpreti e traduttori, il cui ruolo è peraltro notoriamente cruciale nel processo di «mediazione culturale» con immigrati provenienti da ambienti interessati da fenomeni terroristici.

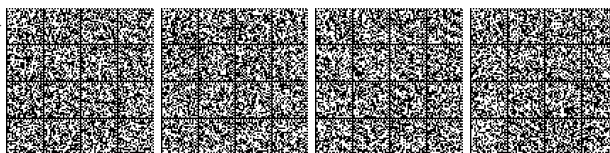
3.- La disposizione impugnata appare dunque volta, in uno con le altre previsioni della normativa regionale che la contiene, a uno scopo di promozione culturale, con il che si può escludere che essa sia collocata nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza».

3.1.- In particolare, dev'essere letta in tal senso la previsione di «azioni coordinate tra istituzioni» a cura della Regione, con la dichiarata finalità di «intensificare l'attività di prevenzione nei confronti di soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione».

Tale previsione, infatti, in ragione delle complessive finalità dell'intervento normativo in cui si colloca, appare caratterizzata dallo scopo di sensibilizzare gli utenti dei servizi formativi ed assistenziali della Regione e degli enti locali, ed in particolare di formare il personale della polizia locale, sul tema dell'estremismo e della radicalizzazione, incentrandosi su prospettive di conoscenza e approfondimento di tali fenomeni nell'ambito territoriale di riferimento.

Questa Corte, in proposito, in una decisione in cui ha ritenuto violata la competenza statale in materia di «ordine e sicurezza pubblica», ha tuttavia sottolineato che la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni criminali, può venire assegnata alla legge regionale se è «tale da poter essere ricondott(a) a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale» (sentenza n. 35 del 2012, con richiamo alla sentenza n. 4 del 1991); ed infatti, «[l]a promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo», essendo necessario unicamente che le «misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione [...] non costituiscano strumenti di politica criminale; né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati» (sentenza n. 35 del 2012, con richiamo alle sentenze n. 325 del 2011 e n. 55 del 2001).

Di tale interferenza non vi è traccia in questo caso, poiché la riserva allo Stato della legislazione in materia di «ordine e sicurezza pubblica» riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare «beni fondamentali, quali l'inte-





grità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (sentenza n. 105 del 2006, con richiamo a sentenza n. 290 del 2001), restando estranea a tale ambito l'attività di conoscenza, formazione e ricerca prevista dalla disposizione impugnata, che appare così strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale.

4.- Quanto, infine, al riferimento operato dalla norma impugnata alla polizia locale, il tenore letterale della disposizione e la lettura coordinata della stessa con le restanti previsioni, nei termini più sopra evidenziati, consentono di ritenere che il coinvolgimento di tale organismo nelle iniziative della Regione sia circoscritto alle sole attività contraddistinte da obiettivi di formazione; va esclusa, in altri termini, la possibilità di ritenere che da tale disposizione derivi una dilatazione delle funzioni tipicamente attribuite alla polizia locale.

4.1.- D'altra parte, nella prospettiva di una completa attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e statali, la giurisprudenza costituzionale, in applicazione dell'art. 118 Cost., ha ammesso che «in materia di ordine e sicurezza pubblica l'ordinamento statale persegue opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali» (sentenze n. 105 del 2006 e n. 55 del 2001) o forme di accordi fra gli enti interessati volti «a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio» (sentenze n. 105 del 2006 e n. 134 del 2004), consentendo peraltro agli enti territoriali di apprezzare - attraverso un'attività di rilevazione, studio e ricerca applicata - le situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale alla luce dei dati peculiari che esso offre.

5.- All'esito di tale percorso interpretativo, la disposizione impugnata deve intendersi riferita alla realizzazione di programmi ed iniziative riconducibili ad interessi di rilievo regionale, fra i quali la formazione della polizia locale; essa, pertanto, così intesa, non interferisce con l'azione di contrasto alla criminalità spettante allo Stato.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24 (Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei Ministri.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

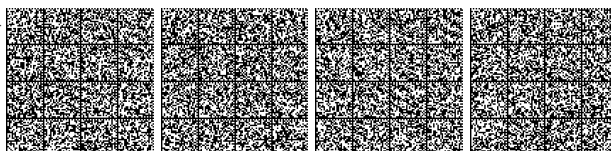
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 novembre 2018.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 69

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 ottobre 2018*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Commercio - Norme della Regione Calabria - Commercio su aree pubbliche in forma itinerante - Previsione che i limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore.**

- Legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999), art. 4, comma 1, lettera c).

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, e domiciliato per legge contro la Regione Calabria, in persona del Presidente in carica, con sede a Cittadella Regionale, Viale Europa - Località Germaneto, 88100 - Catanzaro per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 27 settembre 2018, dell'art. 4, comma 1, lettera c) della legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Calabria n. 83 del 6 agosto 2018

In data 6 agosto 2018, sul n. 83 del Bollettino ufficiale della Regione Calabria, è stata pubblicata la legge regionale 3 agosto 2018, n. 24 intitolata «Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla l.r. n. 18/1999».

In particolare, ed ai fini che qui interessano, l'art. 4, comma 1, lettera c) della legge - rubricato «Modifiche art. 8 l.r. n. 18/1999» - stabilisce che «alla fine del comma 3 - dell'art. 8 della l.r. 11 giugno 1999, n. 18: n.d.r. - è aggiunto seguente periodo:

«I limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

Come si illustrerà, detta disposizione viola norma statale che persegue anche finalità di tutela della concorrenza in ambito commerciale e, contrastando quindi con l'art. 117, comma 2, lettera e) Cost., e costituzionalmente illegittima: essa viene pertanto impugnata con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

## MOTIVI DI DIRITTO

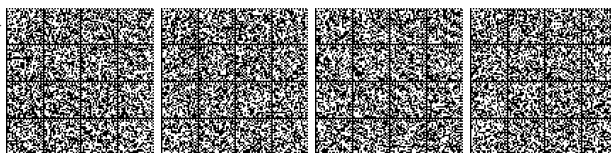
Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e) Cost. in riferimento all'art. 28 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Per comprendere il senso e la portata delle censure che si verranno esponendo è opportuno premettere che i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale sono contenute nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 recante la riforma della disciplina relativa al settore del commercio disposta in attuazione della delega contenuta nell'art. 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59.

In particolare, e per quanto qui interessa, il decreto legislativo delegato ha stabilito che:

«La disciplina in materia di commercio persegue le seguenti finalità: a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci» e «d) «il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese» (art. 1, comma 3, lettera a) e d));

«Ai fini del presente decreto si intendono: b) per commercio al dettaglio, l'attività svolta da chiunque professionalmente acquista merci in nome e per conto proprio e le rivende, su aree private in sede fissa e mediante altre forme di distribuzione, direttamente al consumatore finale,» (art. 4, comma 1, lett. b));



«Ai fini del presente titolo quello denominato «Commercio al dettaglio su aree pubbliche»: n.d.r. Si intendono:

a) per commercio sulle aree pubbliche, l'attività di vendita di merci al dettaglio e la somministrazione di alimenti e bevande effettuate sulle aree pubbliche, comprese quelle del demanio marittimo o sulle aree private delle quali il comune abbia la disponibilità, attrezzate o meno, coperte o scoperte;

b) per aree pubbliche, le strade, i canali, le piazze, comprese quelle di proprietà privata gravate da servitù di pubblico passaggio ed ogni altra area di qualunque natura destinata ad uso pubblico;

c) per posteggio, la parte di area pubblica o di area privata della quale il comune abbia la che viene data in concessione all'operatore autorizzato all'esercizio dell'attività commerciale (art. 27, comma 1, lettera a), b) e c));

«1. Il commercio sulle aree pubbliche può essere svolto:

a) su posteggi dati in concessione per dieci anni;

b) su qualsiasi area purché in forma itinerante.

2. L'esercizio dell'attività di cui al comma 1 è soggetto ad apposita autorizzazione tralasciata a persone fisiche, a società di persone, a società di capitali regolarmente costituite o cooperative.

2-bis. Le regioni, nell'esercizio della potestà normativa in materia di disciplina delle attività economiche, possono stabilire che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di cui al comma 1 sia soggetta alla presentazione da parte del richiedente del documento unico di regolarità contributiva (DURC), di cui all'art. 1, comma 1176, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.» (...)

«3. L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio rilasciata, in base alla normativa emanata dalla regione, dal sindaco del comune sede del posteggio ed abilita anche all'esercizio in forma itinerante nell'ambito del territorio regionale.

4. L'autorizzazione all'esercizio dell'attività, di vendita sulle aree pubbliche esclusivamente in forma itinerante è rilasciata, in base alla normativa emanata dalla regione dal comune nel quale il richiedente, persona fisica o giuridica, intende avviare l'attività. L'autorizzazione di cui al presente comma abilita anche alla vendita al domicilio del consumatore, nonché nei locali ove questi si trovi per motivi di lavoro, di studio, di cura, di intrattenimento o svago.» (...)

«12. Le regioni, entro un anno dalla data di pubblicazione del presente decreto, emanano le norme relative alle modalità di esercizio del commercio di cui al presente articolo, i criteri e le procedure per il rilascio, la revoca e la sospensione nei casi di cui all'art. 29, nonché la reintestazione dell'autorizzazione in caso di cessione dell'attività per atto tra vivi o in caso di morte e i criteri per l'assegnazione dei posteggi. Le regioni determinano altresì gli indirizzi in materia di orari ferma restando la competenza in capo al sindaco a fissare i medesimi». (art. 28, commi 1, 2, 2-bis, 3, 4 e 12).

In sintesi, dal complesso delle riportate disposizioni risulta dunque, sempre per quanto interessa ai fini della presente impugnazione, che:

a) la disciplina in materia di commercio persegue, tra l'altro, la finalità di garantire la concorrenza tra gli operatori economici;

b) commercio al dettaglio su aree pubbliche - come definito dalla stessa legge può essere svolto o su posteggi assentiti in concessione per dieci anni o su qualsiasi area purché in forma itinerante;

c) l'esercizio del commercio al dettaglio su aree pubbliche è soggetto in ogni caso ad apposita autorizzazione;

d) le regioni debbono provvedere all'emanazione delle norme relative alle modalità di esercizio del commercio al dettaglio su aree pubbliche, ai criteri e alle procedure per il rilascio, la revoca, la sospensione e la reintestazione dell'autorizzazione in caso di cessione dell'attività nonché i criteri per l'assegnazione dei posteggi.

In base a quanto previsto dalla normativa statale richiamata, con legge 11 giugno 1999, n. 18 la Regione Calabria ha perciò provveduto alla disciplina delle funzioni alla stessa attribuite in materia di commercio su aree pubbliche.

A tal fine ha innanzitutto distinto tra autorizzazioni di tipo A, intendendosi per tali le autorizzazioni per l'esercizio del commercio su aree pubbliche mediante l'uso di posteggio di cui all'art. 28, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 114/1998, e autorizzazioni di tipo B, identificanti le autorizzazioni per l'esercizio del commercio su aree pubbliche senza l'uso di posteggio ed in forma itinerante di cui all'art. 28, comma 1, lettera b), del decreto datato (v. art. 2, comma 1, lett. b) e c), l.r. n. 18/1999 nel testo originariamente vigente).

L'art. 6 della l.r. n. 18/1999 disciplina la procedura di rilascio delle autorizzazioni di tipo A - e, contestualmente, delle concessioni dei posteggi - prevedendo che le stesse siano rilasciate dal comune nel quale sono ubicati i posteggi all'esito di una procedura selettiva e sulla base di una graduatoria formulata tenendo conto, nell'ordine:

a) della maggiore anzianità di presenza nel mercato, determinata in base al numero di volte che l'operatore si è presentato entro l'orario d'inizio previsto;



- b) dell'anzianità di iscrizione al Registro delle imprese per l'attività di commercio al dettaglio su aree pubbliche;
- c) dell'ordine cronologico di spedizione della domanda.

L'art. 8 della l.r. citata disciplina invece le autorizzazioni di tipo B, stabilendo, tra l'altro, che «l'esercizio del commercio in forma itinerante permette di effettuare soste per il tempo necessario a servire la clientela e, comunque, non superiori ad un'ora di permanenza nel medesimo punto, con obbligo di spostamento di almeno 500 metri decorso detto periodo e divieto di tornare nel medesimo punto nell'arco della giornata» (comma 3).

Su tale normativa è appunto intervenuta la legge impugnata semplificando le modalità per conseguire il titolo all'esercizio del commercio su aree pubbliche in forma itinerante.

In particolare, la l.r. n. 24/2018 ha trasformato l'autorizzazione in abilitazione (art. 2) e, intervenendo sull'art. 8 della l.r. n. 18/1999, ha di conseguenza stabilito che la stessa sia unicamente soggetta a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ex art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 da trasmettersi allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del comune in cui il richiedente, persona fisica o persona giuridica, intende avviare l'attività (v. art. 8, comma 1, l.r. n. 18/1999 come sostituito dall'art. 4, comma 1, lettera b) della l.r. n. 24/2018).

Come s'è detto in premessa, la l.r. n. 24/2018 ha inoltre aggiunto, alla fine del comma 3 dell'art. 8 della l.r. n. 18/1999, il seguente periodo: «I limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

Per effetto di tale disposizione l'esercente il commercio su area pubblica in forma itinerante - la quale, per definizione, consiste nell'occupazione occasionale del suolo pubblico per il tempo strettamente necessario al perfezionamento della transazione commerciale e, quindi, alla conclusione del contratto di compravendita e al pagamento del relativo prezzo - può sostare e permanere in loco fintantoché «sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

Ciò significa che detto esercente è legittimato ad occupare una porzione di suolo pubblico ben oltre il limite temporale fissato dal primo periodo del comma 3 dell'art. 8 della l.r. n. 18/1999, che, come s'è ricordato, consente di effettuare soste nel medesimo punto «per il tempo necessario a servire la clientela e, comunque, non superiori ad un'ora di permanenza».

Ma, in questo modo, nell'ipotesi, tutt'altro che infrequente, in cui «sul medesimo punto non si presenti altro operatore», l'esercente il commercio su aree pubbliche in forma itinerante è di fatto equiparato all'esercente il commercio con posteggio.

Sotto questo profilo, la norma che si censura è *in parte qua* fortemente anticoncorrenziale nella misura in cui nell'ipotesi contemplata essa esonera l'esercente dai limiti spaziali e temporali naturalmente connessi all'esercizio del commercio in forma itinerante nel contempo pregiudicando gli esercenti il commercio in sede fissa i quali, per conseguire la stabilità assicurata dalla disponibilità di un posteggio, debbono non soltanto possedere i requisiti stabiliti dalla legge ma, considerato il *numerus clausus* dei posteggi, assoggettarsi altresì alla procedura selettiva prevista per il rilascio dell'autorizzazione e della contestuale concessione.

Nel contempo, e di riflesso, la disposizione in questione attenua, di fatto, la differenza che, sul piano sostanziale, intercorre tra le due forme di esercizio del commercio su aree pubbliche quali si incentrano - secondo quanto previsto sia dall'art. 28 del decreto legislativo n. 114/1998 sia dallo stesso art. 8 della l.r. n. 18/1999 - proprio sulla disponibilità o meno di un posteggio in concessione, sul carattere fisso o itinerante dell'attività nonché sul tempo e sulle modalità di svolgimento della medesima.

La permanenza di un soggetto in possesso del titolo abilitativo di tipo B su una porzione di area pubblica oltre «il tempo necessario a servire la clientela» e, comunque, anche per più di un'ora, consentito dalla norma all'esame sia pure alla conduzione che «sul medesimo punto non si presenti altro operatore»; configura, nella sostanza, l'esercizio di un'attività di tipo A in assenza del corrispondente titolo autorizzatorio, come tale sanzionabile ai sensi dell'art. 29 del decreto legislativo n. 114/1998, disposizione esplicitamente fatta salva dall'art. 20, comma 3, della stessa l.r. n. 18/1999.

In definitiva, la norma di cui all'art. 4, comma 1, lett. c) della l.r. n. 24/2018 introduce, in violazione dell'art. 28 del decreto legislativo n. 114/1998 e del principio di concorrenza ad esso sotteso, una palese disparità di trattamento tra - e in di - coloro che hanno ottenuto un titolo autorizzatorio all'esercizio del commercio su area pubblica previa concessione onerosa assegnata mediante procedura selettiva e coloro che, sulla base dell'art. 8 della l.r. n. 18/1999, come modificato dalla disposizione in rassegna, hanno presentato una semplice segnalazione certificata in sensi dell'art. 19 della l. n. 241/1990 per poter svolgere il commercio su area pubblica in forma itinerante, i quali, come s'è detto, nell'ipotesi considerata possono, in sostanza, occupare la stessa porzione di area pubblica ben oltre il tempo necessario alla vendita e fino a che non si presenti sul medesimo punto un altro operatore.

Alla stregua di quanto sopra è pertanto evidente che la norma impugnata produce effetti gravemente discriminatori e anticoncorrenziali tra le due categorie di esercenti il commercio al dettaglio su area pubblica.



Essa viola pertanto l'art. 28 del decreto legislativo n. 114/1998, il quale, anche al fine di favorire la concorrenza tra gli operatori economici - e si ricorda che la promozione della concorrenza costituisce una delle finalità perseguite dalla disciplina statale in materia di commercio: v. art. 1, comma 3, lettera a) decreto legislativo cit. -, regola le condizioni di esercizio dell'attività commerciale distinguendo nettamente - e imponendo di distinguere quanto alle modalità di esercizio, il commercio sulle aree pubbliche svolto in sede fissa rispetto a quello svolto in forma itinerante.

Di riflesso e nel contempo, la disposizione che si impugna viola quindi le competenze statali in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lettera e) della Carta fondamentale la quale, com'è ben noto, costituisce materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato avente natura trasversale, suscettibile, come tale, di condizionare e limitare l'esercizio delle competenze legislative regionali anche nelle materie che, come quella del commercio, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, rientrano ormai nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

*P. Q. M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e) Cost., in riferimento all'art. 28 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, l'art. 4, comma 1 lett. c) della legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Calabria n. 83 del 6 agosto 2018, come da delibera del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 27 settembre 2018.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:*

*1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 27 settembre 2018, della determinazione di impugnare la legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;*

*2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Calabria n. 83 del 6 agosto 2018.*

*Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.*

Roma, 3 ottobre 2018

*Vice Avvocato Generale dello Stato: MARIANI*

18C00233

**N. 70**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2018  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

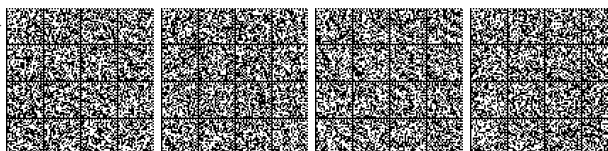
**Energia - Norme della Regione Liguria - Autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Prescrizione, per la localizzazione di impianti eolici, di una distanza minima dalle unità abitative e dalle zone in cui sono presenti insediamenti residenziali.**

– Legge della Regione Liguria 7 agosto 2018, n. 15 (“Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale) e altre disposizioni di adeguamento in materia di governo del territorio”), art. 23.

Ricorso ex art. 127 Costituzione per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587; pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, ricorrente;

Contro Regione Liguria in persona del Presidente *pro tempore*, dott. Giovanni Toti, con sede in Genova, via Fieschi n. 15 - 16121, resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Liguria 7 agosto 2018, n. 15, pubblicata nel B.U.R. n. 11 del 10 agosto 2018, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale) e altre disposizioni di adeguamento in materia di governo del territorio».



La legge della Regione Liguria 7 agosto 2018, n. 15, che detta norme di modifica alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale) e altre disposizioni di adeguamento in materia di governo del territorio, è censurabile con riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 23 in quanto viola i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in contrasto con gli articoli 117, terzo comma e 97 della Costituzione, alla luce dei seguenti

#### MOTIVI

1. La norma contenuta nell'art. 23 introduce il comma 10-*bis* all'art. 28 della legge regionale 6 giugno 2008, n. 16, prevedendo che «Per gli impianti eolici deve essere rispettata per ciascun aerogeneratore una distanza minima non inferiore a 250 metri dalle unità abitative munite di abitabilità, regolarmente censite e una distanza dalle zone o ambiti nei quali sono presenti insediamenti residenziali previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, da determinarsi da parte del comune con deliberazione del Consiglio comunale in funzione delle caratteristiche orografiche del territorio».

La disposizione regionale si pone in contrasto con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003, e con il paragrafo 1.2. delle Linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti a fonte rinnovabile (decreto ministeriale 10 settembre 2010) che rinvia al paragrafo 17 per le modalità di individuazione delle aree non idonee.

In particolare la citata disposizione statale (art. 12, comma 10, decreto legislativo n. 387/2003) stabilisce che le linee guida sono volte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, ma, come affermato a più riprese da codesta Corte costituzionale, esse non possono dettare disposizioni che prevedano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

L'art. 23 legge della Regione Liguria 7 agosto 2018, n. 14 non rispetta, pertanto, i principi fondamentali in materia di produzione di energia dettati dalle linee guida per l'autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, emanato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), recepite poi dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili 23 aprile 2009, n. 1009/28/CE, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

Occorre richiamare, in via preliminare, il quadro normativo di riferimento in materia di produzione di energia eolica.

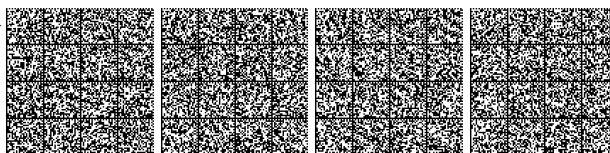
L'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

L'art. 12 cit., dopo aver previsto ai commi 3 e 4 che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata ai sensi e secondo le modalità ivi indicate, dispone al successivo comma 10 che le linee guida devono essere approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali.

L'obiettivo delle linee guida, espressamente indicato, è quello di assicurare un corretto inserimento degli impianti, specie di quelli eolici, nel paesaggio.

La normativa statale testé richiamata (art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003) consente alle regioni un limitato margine di intervento, al solo fine di individuare «aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti», in attuazione delle predette linee guida.

Queste ultime, come si è detto, sono state adottate con il decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, emanato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).



Nella Parte I (Disposizioni generali) le suddette linee guida stabiliscono che alle regioni è riconosciuta la possibilità di porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatici o pianificatori per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili, esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17 (che indica i criteri e i principi che le regioni devono rispettare nella individuazione delle zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa).

Sempre nelle citate linee guida è, inoltre, specificato che le regioni possono procedere alla individuazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al suddetto punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3: tale allegato prevede, che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei alla realizzazione degli impianti in questione «deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto» e che non può riguardare (porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela».

Deve essere tenuto, infine, in considerazione il 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) che, nel recepire la nuova 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), ha in parte modificato il decreto legislativo n. 387 del 2003, senza però incidere sugli articoli sopra richiamati e, in particolare, senza apportare alcuna variazione all'art. 12 e alle collegate linee guida, appena esaminate.

Dalla analisi della normativa statale appena richiamata emerge in modo evidente come, in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, alle regioni sia consentita esclusivamente l'individuazione, caso per caso, di «aree e siti non idonei», avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

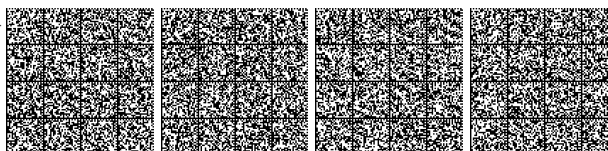
Ciò premesso, appare opportuno rilevare come codesta Ecc.ma Corte abbia avuto modo di affermare in più occasioni come il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle regioni stesse. Non appartiene invece alla competenza legislativa della stessa regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003. [...]» (sentenza n. 224 del 2012); è ciò in conformità con l'orientamento già espresso con la sentenza n. 44 del 2011, nella quale era stato affermato che «non è consentito alle regioni, [neppure] in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale (sentenze n. 119 e n. 344 del 2010; n. 166 e n. 382 del 2009)».

Con la successiva sentenza n. 30 gennaio 2014, n. 13 codesta Ecc.ma Corte, chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale amministrativo regionale Campania in relazione alla legge della Regione Campania n. 11/2011 di disciplina, tra l'altro, delle distanze tra aerogeneratori ha ribadito il principio secondo cui le regioni possono individuare le aree non idonee a condizione che le stesse vengano esattamente specificate, essendo loro vietato introdurre un divieto generalizzato che di fatto si sostanzia in un ribaltamento del principio generale stabilito dal legislatore nazionale e dai principi dell'Unione europea in materia (*cf.* direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE) che impongono la massima diffusione delle energie rinnovabili.

In altre parole, alle regioni è consentito soltanto individuare, caso per caso, «aree e siti non idonei» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 e del paragrafo 17 delle linee guida, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece che le regioni prescrivano limiti generali, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea. (*cf.* Corte Cost. sent. n. 69/2018).

Con la citata sentenza n. 69/2018, codesta Corte ha richiamato la sentenza n. 308 del 2011, con la quale aveva sancito l'illegittimità costituzionali di disposizioni che prevedevano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ed ha conseguentemente osservato che i principi ivi indicati vanno ribaditi, nel senso che: «Il principio di derivazione comunitaria della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio (sentenze n. 13 del 2014 e 224 del 2012), ma la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il





procedimento amministrativo, come previsto al paragrafo 17.1. dalle Linee guida, secondo cui «[...] l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione [...]».

È nella sede procedimentale, dunque, che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.

In definitiva viene in tal modo garantito il rispetto del principio di legalità — anch'esso desumibile dall'art. 97 Cost. — in senso non solo formale, come attribuzione normativa del potere, ma anche sostanziale, come esercizio del potere in modo coerente con la fonte normativa di attribuzione. Difatti, a chiusura del sistema, vi è la possibilità di sottoporre le scelte compiute e le relative modalità di adozione al vaglio giurisdizionale».

Un ultimo richiamo, infine, va effettuato con riferimento alla recentissima sentenza di codesta Ecc.ma Corte del 26 luglio 2018, n. 177 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (c.d. moratoria sull'eolico); in tale sede codesta Corte costituzionale ha confermato il proprio costante orientamento in materia, affermando che: «La scelta della norma censurata di sospendere il rilascio dell'autorizzazione unica non solo trascura completamente le istanze recate dalle normative europea e nazionale precedentemente richiamate, ma paralizza — seppur momentaneamente — la stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato contemperamento onde garantire il buon andamento dell'azione amministrativa. In altre parole, l'esigenza della regione di assicurarsi gli spazi deliberativi di cui all'art. 15, commi 1 e 2 della legge reg. Campania n. 6 del 2016, è stata fatta valere al di fuori degli schemi procedurali tipizzati dal legislatore competente e sostanzialmente si è tradotta, per il periodo della moratoria, in una sottrazione dell'intero territorio regionale alla costruzione e all'esercizio di impianti eolici. Ciò è in contrasto con quanto affermato da questa Corte proprio nei confronti della Regione Campania con riguardo a uno degli spazi rimessi all'iniziativa regionale in rilievo, vale a dire che «il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare “le aree e i siti non idonei» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi dell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 e del paragrafo 17 delle linee guida, non permette in alcun modo che le regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale [...] perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (sentenza n. 13 del 2014)».

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, si ritiene che la soluzione legislativa adottata dalla Regione Liguria, nello stabilire in via generale, senza istruttoria e valutazione in concreto nella sede procedimentale dei siti di localizzazione, distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale, non garantisce il rispetto di questi principi fondamentali e non permette un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti.

Pertanto, l'art. 23 della legge regionale in oggetto contrasta, per il tramite dell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 e delle richiamate Linee guida (paragrafi 1.2. e 17.1.) con il parametro costituzionale sopra indicato.

Le richiamate norme statali di riferimento costituiscono, infatti, principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. è oggetto di potestà legislativa concorrente, in base alla quale le regioni sono tenute al rispetto dei principi fondamentali espressi dallo Stato.

2. L'art. 23 della legge regionale n. 15/2018 viola, inoltre, l'art. 97, primo comma della Costituzione.

Infatti secondo l'insegnamento di codesta Corte costituzionale (sentenza n. 69 del 2018 già sopra richiamata) «[e] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali



interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.».

Pertanto, la previsione generalizzata di una distanza minima tra aerogeneratori viola il suddetto principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui al citato art. 97 Cost. in quanto limita la possibilità di valutare, in concreto, gli interessi pubblici e privati di volta in volta coinvolti al fine di perseguire al meglio l'interesse primario, così minando l'imparzialità e trasparenza della scelta dell'Amministrazione.

Tanto premesso, la Presidenza del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata, chiede l'accoglimento delle seguenti conclusioni.

*P.Q.M.*

*Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione oggetto di censura, articoli 23 della legge Regione Liguria n. 15 del 2018.*

*Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei ministri del 4 ottobre 2018.*

Roma, 8 ottobre 2018

*L'Avvocato dello Stato: NUNZIATA*

18C00234

## N. 161

*Ordinanza del 31 luglio 2018 del Tribunale amministrativo regionale della Campania sul ricorso proposto da Di Fratta Claudio e De Vito Domenico contro Ministero della Difesa (Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri) e Caforio Carmine.*

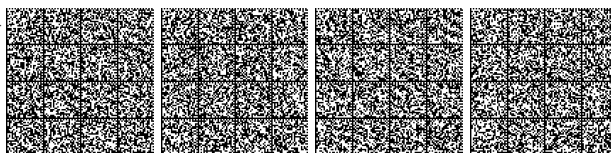
**Ordinamento militare - Revisione dei ruoli delle Forze di polizia ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015 - Regime transitorio dell'avanzamento al grado di maresciallo maggiore dell'Arma dei carabinieri.**

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), art. 2252, comma 2, come sostituito dall'art. 30, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4689 del 2017, proposto da Claudio Di Fratta, Domenico De Vito, rappresentati e difesi dall'avvocato Massimiliano Musio, con domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, via 95 Rgt Fanteria 9;



Contro Ministero della difesa (Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Napoli, domiciliata *ex lege* in Napoli, via Armando Diaz, 11;

Nei confronti Carmine Caforio non costituito in giudizio;

Per l'annullamento nei limiti di interesse del decreto M-D GMIL REG2017 0456901 del 9 agosto 2017 del Ministero della difesa — Direzione generale per il Personale Militare;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della difesa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2018 la dott.ssa Anna Corrado e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I ricorrenti, in servizio rispettivamente presso la stazione dei Carabinieri di San Felice a Canello (Ce) e presso il Gruppo codice civile di Castello di Cisterna (NA), appartengono alla categoria «ispettori» dell'Arma dei carabinieri nell'ambito della quale rivestono, attualmente, il grado di Maresciallo Maggiore, formalmente attribuito in virtù della recente riforma introdotta con decreto legislativo n. 95/2017, laddove prima di tale novella hanno rivestito, il primo per 20 anni ed il secondo per 18 anni, il grado di Maresciallo Capo c.d. «anziano».

Espongono in ricorso che il Governo con il citato decreto, entrato in vigore il 7 luglio 2017 e recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di Polizia», ha concluso l'*iter* di attuazione dei principi di delega sulla riorganizzazione degli stessi Corpi di Polizia.

La disciplina del riordino doveva essere attuata secondo i principi e criteri contenuti nell'art. 8 comma 1 lettera a) della legge delega n. 124/2015 ovvero «...tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge, ferme restando le facoltà assunzionali previste alla medesima data, nonché assicurando il mantenimento della sostanziale equordinazione del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici, anche in relazione alle occorrenti disposizioni transitorie, fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia, nonché i contenuti e i principi di cui all'art. 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, e tenuto conto dei criteri di delega della presente legge, in quanto compatibili».

La disciplina adottata ha modificato, innanzitutto, l'art. 629 del Codice dell'Ordinamento Militare (C.O.M.), rubricato «Successione e corrispondenza nei gradi sottufficiali», introducendo nuove denominazioni per i gradi del ruolo ispettori (marescialli).

In particolare, il ruolo ispettori dell'Arma dei Carabinieri è stato incrementato di un nuovo grado, quello di Luogotenente, che nel previgente regime identificava invece una qualifica, conferibile all'allora grado apicale di Maresciallo Aiutante sostituto Ufficiale di Pubblica Sicurezza (abbreviato in MAsUPS), con contestuale ridenominazione del grado da ultimo citato in Maresciallo Maggiore.

Si è così passati dai quattro gradi previgenti (Maresciallo, Maresciallo ordinario, Maresciallo Capo e Maresciallo Aiutante s.U.P.S.) ai cinque attuali (Maresciallo, Maresciallo ordinario, Maresciallo Capo, Maresciallo Maggiore e Luogotenente), con la previsione di nuovi criteri di avanzamento e relativa determinazione delle posizioni gerarchiche.

In tale prospettiva, per i Marescialli Capo che, come i ricorrenti, conservavano un'anzianità relativa nel grado di oltre 8 anni la disposizione che ne sancisce il «passaggio» al nuovo regime è quella di cui al comma 1 lett i) dell'art. 30 decreto legislativo n. 95/2017 (rubricato «Disposizioni transitorie in materia di avanzamento») che modifica l'art. 2252 C.O.M. (rubricato «Regime transitorio dell'avanzamento al grado di maresciallo maggiore e perito superiore scelto»).

La norma *de qua* al comma 2 prevede che i Marescialli Capo rientranti in tale categoria, iscritti al quadro di avanzamento al 31 dicembre 2016 e non promossi, in deroga alla disposizioni sull'avanzamento del personale ruolo ispettori dell'Arma dei carabinieri, sono inseriti in n. 3 aliquote straordinarie e collocati al grado superiore (Maresciallo Maggiore) nell'ordine del proprio ruolo con le seguenti modalità:

- (i) il primo terzo con decorrenza 1° gennaio 2017, prendendo posto in ruolo dopo i parigrado promossi (al grado di MAsUPS) con aliquota ordinaria formata al 31 dicembre 2016;
- (ii) il secondo terzo, con decorrenza 1° aprile 2017;
- (iii) il restante terzo, con decorrenza al 1° luglio 2017.



In attuazione di tale previsione «transitoria», il Ministero della difesa - Direzione generale per il Personale Militare - con decreto n. 0456901 del 9 agosto 2017 ha comunicato, tra gli altri, ai ricorrenti, Marescialli Capo con più di anni 8 nel grado, rimasti fuori dalla precedente promozione «ordinaria», il passaggio al nuovo grado di Maresciallo Maggiore, a decorrere dal primo aprile 2017 ai sensi dell'art. 2252, comma 1 e comma 2 lettera *b*) del decreto legislativo n. 66/2010.

Avverso il detto decreto è proposto ricorso a sostegno del quale si propongono i seguenti motivi di ricorso:

1) eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza manifesta, violazione degli articoli 626 e 854 C.O.M., violazione del principio del giusto procedimento.

Secondo i ricorrenti il testo normativo, rispetto al quale l'atto in parola si pone quale passaggio esecutivo, prevede un meccanismo di assegnazione del grado di Maresciallo Maggiore che viola il meccanismo e i principi di gerarchia militare di cui all'art. 626 C.O.M (Codice Ordinamento Militare).

Il regime transitorio previsto dall'art. 2252 C.O.M., comma 2, elude i principi della delega.

Ed infatti, se è vero che all'interno di ogni aliquota l'ordine di collocazione avviene in relazione al numero di «ruolo» (vale a dire in relazione alla data di accesso al grado, da cui consegue, appunto, un numero di ruolo), è evidente che all'interno delle aliquote successive (che determinano un *dies a quo* di decorrenza dell'anzianità nel nuovo grado differente e posteriore), proprio in ragione della carenza di una valutazione complessiva, ma limitata per quote, potranno essere collocati soggetti aventi un'anzianità maggiore.

L'ordine di anzianità viene all'interno del nuovo grado di Maresciallo Maggiore ad essere sconvolto e rimescolato per cui, in caso di attribuzione di una nuova qualifica, i ricorrenti potranno essere scavalcati da soggetti aventi meno anzianità dei medesimi (i quali hanno maturato 18 e 20 anni nel grado di Maresciallo capo).

I ricorrenti lamentano ancora la illegittimità derivata per violazione di precetti costituzionali (artt. 3, 52 76, 77 e 97) dei presupposti riferimenti normativi.

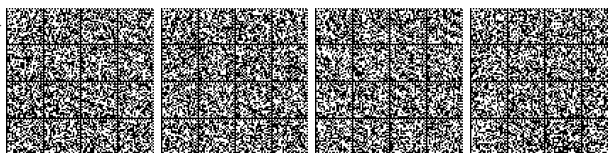
Espongono i ricorrenti che all'interno del ruolo ispettori dell'Arma dei Carabinieri i Marescialli capo con oltre 8 anni di servizio (c.d. anziani) sono stati in passato interessati da un meccanismo di gestione del grado e di opportunità di progressione a quello successivo (Maresciallo aiutante - MA.s.U.P.S) ampiamente contrario proprio ai criteri di sviluppo della professionalità, dell'opportunità di carriera e della valorizzazione delle funzioni, causa la prevalenza nel precedente regime di principi operativi che hanno favorito quello che sarebbe stato definito un vero e proprio «purgatorio nel grado», con permanenza in eccesso rispetto al periodo minimo prescritto. Le modifiche normative non avrebbero rimediato alle storture di tale regime ma le avrebbe aggravate. Ed invero, l'attribuzione del nuovo grado ivi prevista non rappresenta né certifica la valorizzazione della professionalità maturata e dell'esperienza acquisita nelle more di permanenza nel grado, atteso che, causa la previsione di un nuovo grado apicale (quello di Luogotenente), i ricorrenti conservano, nella sostanza, il medesimo posto all'interno della scala gerarchica occupato in passato (ovvero quello immediatamente precedente al grado apicale).

A tale contesto farebbe da contraltare il modo, in termini di valorizzazione professionale e delle possibilità di carriera, con il quale, all'interno del medesimo ruolo ispettori, ai sensi del nuovo art. 2253-*bis* C.O.M. è invece stata disciplinata la situazione dei Marescialli Aiutanti sUPS con 8 e più anni nel grado (idonei all'avanzamento alla qualifica di luogotenente del 31 dicembre 2016) ai quali è stato di fatto garantita la possibilità di occupare in via immediata il grado apicale, con contestuale valorizzazione anche dell'anzianità relativa ai fini dell'attribuzione della nuova qualifica speciale annessa al grado di Luogotenente.

In conclusione, l'impugnato decreto ministeriale attribuisce ai ricorrenti uno status «imposto» dalle previsioni e dalle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 95/2017, che ne pregiudica, in maniera pressoché definitiva, aspirazioni ed ambizioni professionali, con immaginabili ripercussioni in termini di produttività ed incentivo al corretto svolgimento delle mansioni e, quindi, con grave *vulnus* all'interesse pubblico all'efficienza delle forze armate, tutelato dagli art. 97 e 52 della Costituzione.

Per quanto attiene più specificatamente alla violazione delle norme costituzionali, i ricorrenti ritengono anche che la nuova disciplina si ponga in contrasto con l'art. 76 Cost.

L'art. 2252 C.O.M., comma 2, (rubricato «Regime transitorio dell'avanzamento al grado di Maresciallo Maggiore») per i Marescialli Capo, prevede, infatti, il seguente regime transitorio, di accesso al nuovo grado di Maresciallo Maggiore: «I marescialli capo dell'Arma dei carabinieri iscritti nel quadro di avanzamento al 31 dicembre 2016 e non promossi, in deroga alle disposizioni sull'avanzamento del personale del ruolo ispettori dell'Arma dei carabinieri, sono promossi nell'ordine del proprio ruolo al grado superiore con le seguenti modalità: *a*) il primo terzo, con decorrenza 1° gennaio 2017, prendendo posto in ruolo dopo i parigrado promossi con l'aliquota formata al 31 dicembre 2016; *b*) il secondo terzo, con decorrenza 1° aprile 2017; *c*) il restante terzo, con decorrenza 1° luglio 2017» .



Espongono i ricorrenti che dalla novella emergerebbe come la scala gerarchica del ruolo ispettori viene incrementata di un nuovo grado e caratterizzata dalla «cancellazione» della precedente qualifica apicale di Maresciallo Aiutante, sostituita dalla denominazione di Maresciallo Maggiore.

A tutti gli attuali Marescialli Capo che, come i ricorrenti, hanno nel grado un'anzianità superiore ad anni 8 viene «garantito» l'accesso al nuovo grado di Maresciallo Maggiore attraverso una procedura per terzi che muove dalla conservazione dell'efficacia dell'ultima graduatoria scaturita dal quadro di ordinario avanzamento, formata al 31 dicembre 2016. Ciò significa che all'interno di ogni terzo, la relativa collocazione avverrà in ordine di numero di ruolo ma con decorrenze differenti: senza che già sul punto si possa cogliere la ragione per cui a soggetti nelle medesime condizioni di carriera (più di 8 anni nel grado) venga dato accesso ad un nuovo grado con tempi diversi, e quindi con *dies a quo* dell'anzianità relativa differente.

Ciò provoca anche un arretramento di 8 anni, ovvero il lasso di tempo che quest'ultimi, come i ricorrenti, saranno «costretti» ad attendere per accedere nuovamente alla procedura di avanzamento al nuovo grado apicale di Luogotenente prevista, in regime ordinario, dal nuovo art. 1295-*bis* C.O.M.

Nella prospettiva dei ricorrenti la riforma ha comportato quindi, che:

(i) in primo luogo, l'accesso al grado di Maresciallo Maggiore (per i ricorrenti come per tutti i Marescialli Capo anziani) non corrisponde ad un avanzamento di carriera, in quanto l'introduzione di un nuovo grado apicale (quello di Luogotenente) li pone, sotto il profilo gerarchico, sullo stesso piano del previgente regime;

(ii) premessa la portata neutra dell'attribuzione di un nuovo grado, i Marescialli Capo anziani (con più di 8 anni nel grado) ai fini dell'avanzamento alla qualifica superiore sono destinati ad essere ancora una volta inseriti in un regime caratterizzato da un unico calderone avente le medesime e, questa volta anche più gravi, logiche distorsive del precedente;

(iii) tale situazione è ulteriormente pregiudicata dal fatto di essere nel frattempo anche privati della condizione di valutabilità al grado successivo di cui i ricorrenti, come i pari grado nelle medesime condizioni, godevano nel regime ante riforma in ragione della prevista valutazione annuale a scelta per MAsUPS (già grado apicale), causa azzeramento integrale anche della maggiore anzianità rispetto a quella necessaria per la progressione di carriera e, quindi, con l'obbligo di attendere un lasso temporale notevole (di anni 8), specie in rapporto all'anzianità assoluta dei più (alcuni dei quali aventi dai 15 ai 20 anni di permanenza nel grado), per poter entrare quantomeno in una nuova valutazione;

(iv) ai Marescialli Capo anziani, a posizione gerarchica di fatto invariata, vengono irragionevolmente aumentati i tempi di permanenza nella condizione sostanziale in cui già si trovavano;

(v) dall'imposizione di tale ultima condizione scaturisce un ulteriore effetto distorsivo dato dal notevole allungamento delle prospettive temporali di carriera che, per molti (se non per tutti), e certamente per i ricorrenti (avente il Sig. Di Fratta un'anzianità assoluta di anni 32 e il Sig. De Vito di anni 30) si traduce nella condanna a non raggiungere mai la posizione apicale (o addirittura la possibilità di entrare in valutazione) per ragioni anagrafiche, causa medio tempore il maturare del periodo utile per essere posti in quiescenza.

Emerge, in sostanza, un regime nel quale, se sotto il profilo della progressione gerarchica è vero che tutti i Marescialli Capo anziani sono promossi al nuovo grado successivo, in concreto l'istituzione del nuovo grado di Luogotenente vanifica qualsiasi rilevanza di tale progressione e la «nuova» condizione a cui quest'ultimi hanno accesso certifica un blocco professionale definitivo, foriero di ingenerare uno stallo nel ruolo senza precedenti, nell'ambito del quale anche quella che in passato era la speranza di progressione viene, di fatto, annullata.

Da tale quadro scaturisce l'oggettiva elusione dei criteri ispiratori espressi dall'art. 8 comma, 1 lettera *a*) della legge delega, come quelli di valorizzazione della professionalità e di tutela della possibilità di progressione di carriera, attraverso modifiche che prefigurano un regime *in parte qua* ben lontano dai livelli di virtuosità ipotizzati anche dalla relazione illustrativa del Governo che ha accompagnato lo schema di decreto.

Per quanto esposto i ricorrenti evidenziano che il regime introdotto per il tramite del decreto impugnato, come risultante dalle citate disposizioni (artt. 1291. 1 COM, come modificato dall'art. 15, comma 1 lettera *a*) decreto legislativo n. 95/2017; 1292 comma 1 lettera *b*), come modificato dall'art. 15 comma 1, lettera *b*) decreto legislativo n. 95/2017; art. 1295-*bis* COM, come introdotto dall'art. 15 comma 1, lettera *b*) decreto legislativo n. 95/2017; art. 2252, comma 2, COM come introdotto dall'art. 30 comma 1, lettera *i*) decreto legislativo n. 95/2017 e 1059 COM) si pone in contrasto con il dettato costituzionale.

La disciplina adottata violerebbe inoltre gli 3, 52 e 97 Cost. in quanto sarebbe stato riservato un regime differenziato ai vari militari: tanto per i Marescialli Aiutanti con oltre 8 anni nel grado quanto per i MAsUPS aventi la vecchia qualifica di Luogotenente, il decreto prevede una serie di passaggi legislativi volti a favorirne in tempi brevissimi la



scalata gerarchica (con previsione di riconoscimenti economici una tantum e di progressione di carriera addirittura nel ruolo ufficiali con una discutibile e transitoria previsione *ad hoc* per i soli Luogotenenti).

Rispetto ai detti militari emergerebbe un meccanismo di favor, caratterizzato in gran parte da una chiara valorizzazione dell'anzianità relativa e di facilitazione della possibile progressione di carriera, diametralmente opposto a quello utilizzato, all'interno dello stesso ruolo, per i Marescialli Capo c.d. anziani.

Quanto sin qui dedotto evidenzia come le citate disposizioni impongano ai ricorrenti (e in generale a tutti i Marescialli Capo c.d. anziani, ambito cui i medesimi ricorrenti appartengono) un regime contrario ai principi di ragionevolezza, di razionalità e buon andamento dell'attività amministrativa dettati dalle norme costituzionali di modo che le dette disposizioni non possano sottrarsi al sindacato di costituzionalità.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione con memoria di stile.

Alla pubblica udienza del 23 maggio 2018 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1) Al fine di meglio comprendere le censure proposte dai ricorrenti, è opportuno premettere che nell'ordinamento precedente al decreto legislativo n. 95 del 2017 il ruolo degli ispettori dei Carabinieri comprendeva quattro gradi (cioè quattro livelli gerarchici) e una qualifica (che non costituiva un grado gerarchico); in pratica gli ispettori erano inquadrati nei gradi di maresciallo, maresciallo ordinario, maresciallo capo, maresciallo aiutante sostituto ufficiale di pubblica sicurezza (MASUPS); ai MASUPS poteva inoltre essere conferita la «qualifica» (che non era appunto un grado gerarchico) di «luogotenente».

Il nuovo sistema prevede (art. 1291 decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, come modificato dall'art. 15 del decreto legislativo n. 95 del 2017) i gradi di maresciallo, maresciallo ordinario, maresciallo capo, maresciallo maggiore e luogotenente; ai luogotenenti può essere attribuita la «qualifica» di «carica speciale»; in pratica si è passati da una carriera articolata in quattro gradi e una qualifica ad una carriera articolata in cinque gradi e una qualifica. Sostanzialmente, il grado di MASUPS è stato soppresso e al suo posto sono stati istituiti i gradi di maresciallo maggiore e di luogotenente (nel sistema precedente luogotenente era infatti, come già ricordato, una «qualifica» e non un grado).

L'art. 1293 del decreto legislativo n. 66 citato ha inoltre previsto nuovi periodi minimi di permanenza nel grado di maresciallo capo (ai fini dell'avanzamento al grado di maresciallo maggiore) e di maresciallo maggiore (ai fini dell'avanzamento al grado di luogotenente), fissandoli in entrambi i casi in 8 anni.

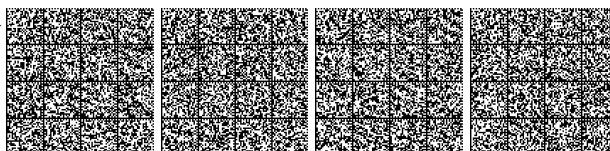
L'art. 2252 del decreto legislativo n. 66/2010 — come sostituito dall'art. 30 decreto legislativo n. 95/2017 — ha in via transitoria stabilito che: a) i MASUPS in servizio al 1° gennaio 2017 sono iscritti in ruolo con il grado di maresciallo maggiore mantenendo l'anzianità di servizio e di grado; b) i marescialli capo dell'Arma dei carabinieri iscritti nel quadro di avanzamento al 31 dicembre 2016 e non promossi (in pratica si tratta di marescialli capo con anzianità di grado superiore a 8 anni), in deroga alle disposizioni sull'avanzamento del personale del ruolo ispettori dell'Arma dei carabinieri, sono promossi nell'ordine del proprio ruolo al grado superiore con le seguenti modalità: b1) il primo terzo, con decorrenza 1° gennaio 2017, prendendo posto in ruolo dopo i parigrado promossi con l'aliquota formata al 31 dicembre 2016; b2) il secondo terzo, con decorrenza 1° aprile 2017; b3) il restante terzo, con decorrenza 1° luglio 2017.

A sua volta l'art. 2253-bis, pure introdotto dal decreto legislativo n. 95/2017 prevede:

a) al primo comma, l'automatica attribuzione del grado di Luogotenente agli ex Marescialli aiutanti in possesso della ex qualifica di Luogotenente alla data del 1° gennaio 2017; a questi stessi soggetti è poi attribuita dal primo comma dell'art. 2253-ter la qualifica di «carica speciale» con decorrenza 1° ottobre 2017 in deroga al periodo minimo di permanenza, previsto «a regime» in quattro anni dall'art. 1325-bis, comma 1, lettera a);

b) al terzo comma, l'attribuzione del grado di Luogotenente ai Marescialli aiutanti iscritti nella graduatoria di merito per il conferimento della qualifica di Luogotenente del 31 dicembre 2016 e non promossi e ai Marescialli aiutanti che al 1° gennaio 2017 hanno un periodo di permanenza minima nel grado uguale o superiore a 8 anni, previa inclusione in un'aliquota straordinaria formata al 1° gennaio 2017 e valutazione secondo quanto previsto dall'art. 1295-bis, comma 4.

In particolare i ricorrenti, sintetizzate le questioni di interesse poste, lamentano la illegittimità costituzionale dell'art. 1291 del COM e dell'art. 2252 comma 2 recante il regime transitorio per i marescialli capo «anziani», le uniche norme di interesse prospettate in ricorso.



I ricorrenti in particolare denunciano: *a)* il contrasto della novella con l'art. 76 Cost. in quanto sarebbe stato violato uno dei criteri della legge di delegazione, cioè la necessaria considerazione, nell'operare il riordino al fine «di razionalizzazione e potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia», del «merito e della professionalità» di cui all'art. 8, comma 1, lettera *a)* della legge 7 agosto 2015, n. 124; la tesi esposta in ricorso è che il riordino non tiene in alcun modo in conto del merito e della professionalità acquisite negli anni, essendo in realtà basato su automatismi legati essenzialmente all'anzianità di servizio.

Per quanto concerne la asserita illegittimità dell'art. 1291, riferito alla nuova articolazione della carriera degli ispettori dell'Arma dei carabinieri che prevede i seguenti gradi gerarchici: *a)* maresciallo; *b)* maresciallo ordinario; *c)* maresciallo capo; *d)* maresciallo maggiore; *d-bis)* luogotenente, il Collegio non ritiene di discostarsi da quanto già affermato dalla Sezione con l'ordinanza collegiale n. 4311/2018 condividendo la valutazione di manifesta infondatezza della relativa questione di legittimità costituzionalità poiché al legislatore è consentito modificare l'articolazione di una carriera militare sopprimendo un grado e istituendone due (in pratica, nella fattispecie, il grado di MASUPS è stato sostituito dai gradi di maresciallo maggiore e di luogotenente); questa circostanza non lede alcuna reale aspettativa o diritto quesito di coloro che siano già in servizio, atteso che la nuova articolazione della carriera non incide di per sé né positivamente né negativamente su diritti o aspettative del personale già in servizio. Su tali asseriti diritti o aspettative incide infatti solo la normativa di carattere transitorio che disciplina l'attribuzione dei nuovi gradi al personale in servizio ed è del resto di ciò che i ricorrenti si dolgono, come dimostra il rilievo che, se la normativa transitoria avesse previsto un diverso trattamento per i marescialli capo con una anzianità superiore a 8 anni (che invece sono tutti inquadrati come marescialli maggiore a prescindere dall'anzianità maturata nel precedente grado) — per esempio attribuendo anche ad essi il grado apicale di luogotenente o consentendo loro di ottenerlo attraverso un meccanismo selettivo di una qualche natura che tenesse conto degli anni di anzianità maturati nel grado stesso — questo contenzioso non sarebbe probabilmente nemmeno sorto.

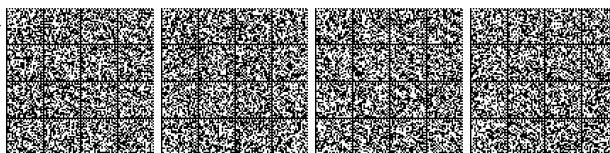
La questione di costituzionalità dell'art. 1291 è quindi manifestamente infondata considerato che la giurisprudenza ha da tempo riconosciuto che rientra nella discrezionalità del legislatore disporre una nuova articolazione di carriere e che tale potere, che può condurre anche a un trattamento «*in peius*» degli interessati, non incontra limite nelle aspettative di carriera del personale in servizio; del resto — posto che l'amministrazione è un'organizzazione preordinata al raggiungimento di obiettivi predeterminati dalla legge - non si può certamente ritenere che, allorché il migliore raggiungimento di tali obiettivi imponga un ripensamento di tale organizzazione e dell'articolazione del personale che essa riflette, il legislatore possa incontrare nella sua azione un limite diverso da quello generale della razionalità delle scelte operate (e del rispetto dei criteri di delega, considerato che queste operazioni si attuano normalmente a mezzo di leggi delegate) poiché la Costituzione non garantisce al personale già in servizio l'aspettativa al mantenimento delle posizioni già raggiunte ovvero che in base alla legislazione potrebbe raggiungere (in questo senso si vedano Corte Costituzionale, 3 luglio 1997, n. 217 e 30 aprile 1999, n. 151 e Consiglio di Stato, sez. IV, 20 aprile 2006, n. 2233 e sez. IV, 12 novembre 1991, n. 925).

In conclusione, la questione di costituzionalità riferita all'art. 1291 è manifestamente infondata.

Né assume rilevanza la questione di legittimità costituzionale riferita alle molteplici ulteriori norme menzionate nel ricorso, tra cui anche l'art. 2253-*bis* concernente la «Promozione al grado di luogotenente e di perito superiore scelto» trattandosi di regime transitorio riferito a militari con differente grado.

Come già chiarito con l'ord. n. 18/2018 dal tribunale amministrativo regionale Valle d'Aosta (in tema di rilevata discriminazione lamentata da un MASUPS con anzianità inferiore a 8 anni) va premesso che non sussiste alcuna reale discriminazione tra i marescialli capo che beneficiano dell'avanzamento previsto dall'art. 2252, comma 2, citato in ragione della divisione in aliquote scaglionate nel primo semestre 2017 (1° gennaio 2017, 1° aprile 2017, 1° luglio 2017); l'avanzamento tra questi soggetti non è in alcun modo in grado di provocare uno «scavalco» tra di loro e quindi compromettere l'anzianità di servizio, dato che le decorrenze previste per le promozioni sono tali da collocarli in posizione successiva a quelle dei pari grado già promossi con l'attuazione dei veri «terzi».

Parimenti non sussiste una reale discriminazione dato che la distinzione di trattamento si basa sulla diversa anzianità; il disegno del legislatore delegato è quindi chiaro; esso nel disciplinare il passaggio dal «vecchio» ordinamento al «nuovo» ordinamento ha per così dire meccanicamente operato una trasposizione nel nuovo sistema dei gradi previsti nel precedente, basandosi esclusivamente sull'anzianità di servizio e in modo tale da evitare che si verificassero «scavalcamenti»; in pratica, nell'attribuzione dei nuovi gradi si è voluto realizzare un assetto transitorio che in parte anticipasse l'applicazione delle nuove norme (che prevedono una permanenza minima nei gradi di maresciallo capo e di maresciallo maggiore di otto anni); così si spiega l'attribuzione ai marescialli capo con più di otto anni di anzianità del grado di maresciallo maggiore (e l'attribuzione del grado di luogotenente agli ex MASUPS con più di otto anni di anzianità).



2) Occorre quindi concentrare l'esame sulle disposizioni transitorie previste dall'art. 2252, comma 2 (introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera *i*), decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95), cioè sulle disposizioni che prevedono l'attribuzione del grado di Maresciallo maggiore ai Marescialli capo iscritti nel quadro di avanzamento al 31 dicembre 2016 e non promossi. In particolare il Collegio ritiene che la distinzione, ai fini del nuovo inquadramento, dei marescialli capo esclusivamente sulla base dell'anzianità posseduta alla data del passaggio non appare conforme, come già ritenuto dal tribunale amministrativo regionale Valle d'Aosta, ai criteri della legge di delegazione (o meglio il dubbio sulla non conformità ai criteri di delega non appare manifestamente infondato) tenuto conto che i marescialli capo, quali i ricorrenti, si ritrovano a non vedere valorizzato in alcun modo l'anzianità maturata nel grado posseduto in precedenza (20 e 18 anni, anzianità questa che sarebbe stata già utile, teoricamente, per assumere il grado più elevato di MASUPS, prima della riforma, nell'ambito della categoria di «ispettori» del precedente ordinamento). Inoltre, appare anche fondato il timore, in ragione dell'azzeramento dell'anzianità nel passaggio al grado di maresciallo maggiore, che altri militari possano scavalcarli per cui la istituzionale preclusione ai marescialli capo con una certa anzianità di assumere il grado apicale (nel vecchio regime il successivo grado e ultimo che avrebbero assunto sarebbe stato quello di MASUPS, invece in esito alla riforma gli stessi dopo il passaggio al grado superiore di maresciallo maggiore hanno ancora da raggiungere il grado di luogotenente) non appare coerente con il criterio direttivo che imponeva di tener conto di merito e professionalità.

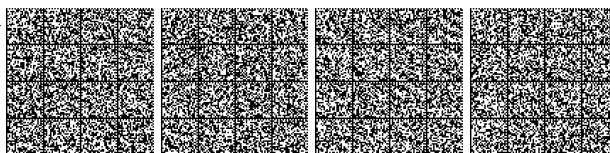
3) Il collegio ritiene, quindi, che non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 2252, comma 2, recante il regime transitorio dell'avanzamento al grado di maresciallo maggiore, introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera *i*), decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, in attuazione dei principi e criteri contenuti nell'art. 8 comma 1 lett *a*) della legge delega n. ponendosi in contrasto con l'art. 76 della Cost. per eccesso di delega.

Va osservato, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale, che le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati.

La giurisprudenza costituzionale ha affermato che il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi (sentenze n. 98 del 2008, n. 340, n. 170, n. 50 del 2007, n. 59 del 2016).

I principi posti dal legislatore delegante costituiscono, poi, non soltanto base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, finché sia possibile, nel significato compatibile con tali principi, i quali a loro volta vanno interpretati alla luce della *ratio* della legge delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2013, n. 119 del 2013, n. 272 del 2012 e n. 98 del 2008). Infatti, l'art. 76 Cost. non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, nella specie, come in precedenza posto in rilievo, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, poiché deve escludersi che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo; dunque, nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenze n. 98 del 2008 e n. 163 del 2000, 229 del 2014).

Ai fini della rilevanza della proposta questione di costituzionalità deve considerarsi che sui diritti o le aspettative dei ricorrenti incide la normativa di carattere transitorio che disciplina l'attribuzione dei nuovi gradi al personale in servizio ed è del resto di ciò che i ricorrenti si dolgono, come dimostra il rilievo che, se la normativa transitoria avesse previsto un diverso trattamento per i marescialli capo con una anzianità superiore a 8 anni (che invece sono tutti inquadrati come marescialli maggiore a prescindere dall'anzianità maturata nel precedente grado) — per esempio attribuendo anche ad essi il grado apicale di luogotenente o consentendo loro di ottenerlo attraverso un meccanismo selettivo di una qualche natura che tenesse conto degli anni di anzianità maturati nel grado stesso — questo contenzioso non sarebbe probabilmente nemmeno sorto. dell'anzianità posseduta a una certa data rende non manifestamente infondato il dubbio di illegittimità costituzionale dell'art. 2252, comma 2, sotto il profilo del rispetto dei principi e criteri direttivi della legge delega, nel senso che ad avviso del Collegio non è manifestamente infondato il dubbio che la valorizzazione del merito e della professionalità avrebbe implicato l'attribuzione ai marescialli capo con elevata anzianità di un inquadramento — quale che fosse — che tenesse conto della anzianità maturata; nell'ambito del meccanismo prescelto si sarebbe comunque ben potuto attribuire rilievo alla stessa, anche se non esclusivo, così come stabilito dall'art. 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124.





In conclusione, essendo rilevante e non manifestamente infondata, va sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2252, comma 2, decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (come introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera i) decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95), in relazione all'art. 76 Cost. e all'art. 8, comma 1, lettera a) della legge 7 agosto 2015, n. 124.

Pertanto il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno rimessi alla Corte Costituzionale affinché questa si pronunci sulla questione.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale della Campania (Sezione Sesta), interlocutoriamente pronunciandosi sul ricorso in epigrafe così dispone:*

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2252, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (come introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera i) decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95), in relazione all'art. 76 Cost. e all'art. 8, comma 1, lettera a) della legge 7 agosto 2015, n. 124;*

b) *dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *ordina che a cura della segreteria del Tribunale la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica*

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente;

Davide Soricelli, Consigliere;

Anna Corrado, Consigliere, Estensore.

*Il Presidente: PASSONI*

*L'estensore: CORRADO*

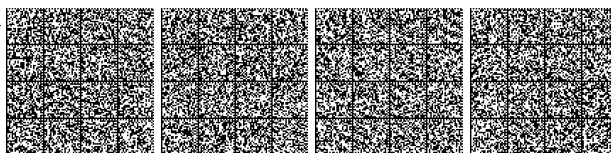
18C00242

**N. 162**

*Ordinanza del 21 giugno 2018 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da Moletta Gino contro Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - Inps*

**Previdenza - Lavoratori autonomi - Trattamento pensionistico di anzianità - Maturazione dei requisiti a decorrere dal 1° gennaio 2011 - Conseguimento del diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico trascorsi diciotto mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti anagrafici e contributivi.**

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 2, lettera b).



## TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO

## SEZIONE PER LE CONTROVERSIE DI LAVORO

Ordinanza *ex art.* 23 comma 2 legge 11 marzo 1953, n. 87.

Il giudice istruttore, in funzione di giudice unico, dott. Giorgio Flaim, ha pronunciato in data 21 giugno 2018 la seguente ordinanza.

*Rilevato in fatto*

Con ricorso depositato in data 29 aprile 2014 Moletta Gino ha proposto nei confronti dell'INPS domanda di accertamento del diritto alla pensione di anzianità nella gestione artigiani, a decorrere dal 1° giugno 2013, avendo maturato, alla data del 31 dicembre 2011, un numero di contributi settimanali (n. 2086) superiore a quello (n. 2080) richiesto (dall'art. 1 comma 6, lettera *b*), n. 1 legge 23 agosto 2004, n. 243 e dall'art. 12 decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

Sottesa alla controversia era la questione se fosse corretta la «contrazione del numero dei contributi accreditabili per il triennio 2005/2007» (precisamente da dodici a nove mesi per l'anno 2005, da dodici a otto mesi per l'anno 2006 e da dodici a cinque mesi per l'anno 2007), disposta dall'INPS a seguito degli accertamenti fiscali di cui agli avvisi *sub* n. T2A01GR04620/2010, n. T2A01GR03515/2011 e n. T2A01GR03085/2012.

Con sentenza non definitiva n. 28/2015 del 3 febbraio 2015 il Tribunale di Trento ha dichiarato l'obbligo dell'INPS di procedere alla «decontrazione» a dodici mesi per ciascun anno del numero dei contributi versati per gli anni 2005, 2006 e 2007, in funzione della maturazione, in favore del ricorrente Moletta Gino, della pensione di anzianità a carico dell'INPS - Gestione Artigiani.

Contestualmente è stata pronunciata ordinanza *ex art.* 279 comma 3 codice di procedura civile con cui le parti sono state invitate «a determinare concordemente, fatti salvi i contrasti in ordine all'an, le conseguenze della statuizione contenuta nell'odierna sentenza non definitiva sulla posizione previdenziale del ricorrente ed in particolare sull'eventuale raggiungimento del numero di contributi necessario ai fini della maturazione in favore del ricorrente, a far data dal 1° giugno 2013, del diritto alla pensione di anzianità a carico dell'INPS - Gestione Artigiani e del diritto alla corresponsione dei ratei già maturati».

Le parti hanno depositato conteggi tra loro difformi.

Quindi è stata disposta, con ordinanza del 1° maggio 2015, la comparizione di un esperto per ciascuna parte.

Infine le parti hanno depositato ulteriori conteggi coincidenti in ordine alla decorrenza della pensione di anzianità in favore del ricorrente ed a carico dell'INPS - Gestione artigiani (1° giugno 2013), ma difformi in ordine al *quantum*; infatti il rateo mensile di pensione di anzianità alla data del 1° giugno 2013 (quando è sorto in capo al ricorrente il diritto alla decorrenza della pensione — su cui *infra*) ammonta secondo il ricorrente a € 2.703,62 (così nel prospetto di calcolo depositato all'udienza del 14 luglio 2015), secondo l'INPS a € 2.462,85 (così nel prospetto di calcolo depositato all'udienza del 2 luglio 2015 e nel prospetto di liquidazione depositato all'udienza del 14 luglio 2015).

Dopo la trattazione della controversia in una pluralità di udienze (24 febbraio 2015, 31 marzo 2015, 4 giugno 2015 nella quale sono stati sentiti due esperti, 2 luglio 2015 e 14 luglio 2015), sono incontestate tra le parti le circostanze che seguono.

*a)* Il ricorrente ha maturato in data 30 novembre 2011 i requisiti prescritti per il riconoscimento del diritto alla pensione di anzianità (2080 settimane - corrispondenti a 40 anni - utili ai fini contributivi, indipendentemente dall'età), secondo il disposto *ex art.* 1 comma 6, lettera *a*), ult. periodo legge 23 agosto 2004, n. 243.

*b)* Rispetto alla posizione del ricorrente trova applicazione l'art. 24 comma 3 decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 conv. dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, secondo cui «il lavoratore che maturi entro il 31 dicembre 2011 i requisiti di età e di anzianità contributiva, previsti dalla normativa vigente, prima della data di entrata in vigore del presente decreto, ai fini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, consegue il diritto alla prestazione pensionistica secondo tale normativa e può chiedere all'ente di appartenenza la certificazione di tale diritto».

*c)* Trova, altresì, applicazione l'art. 12 comma 2, lettera *b)* decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo cui: «Con riferimento ai soggetti che maturano i previsti requisiti a decorrere dal 1°



gennaio 2011 per l'accesso al pensionamento ai sensi dell'art. 1, comma 6 della legge 23 agosto 2004, n. 243, e successive modificazioni e integrazioni, con età inferiori a quelle indicate al comma 1, conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico: ... *b)* coloro i quali conseguono il trattamento di pensione a carico delle gestioni per gli artigiani, i commercianti e i coltivatori diretti nonché della gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, trascorsi diciotto mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti»), di talché il diritto del ricorrente alla decorrenza della pensione di anzianità è sorto in data 1° giugno 2013, pur avendo maturato i previsti requisiti già in data 30 novembre 2011.

*d)* Il calcolo dell'ammontare della pensione *de qua* deve avvenire in applicazione della disciplina *ex art.* 1 comma 13 legge 8 agosto 1995, n. 335 (secondo cui: «Per i lavoratori già iscritti alle forme di previdenza di cui al comma 6 che alla data del 31 dicembre 1995 possono far valere un'anzianità contributiva di almeno diciotto anni, la pensione è interamente liquidata secondo la normativa vigente in base al sistema retributivo»), atteso che alla data del 31 dicembre 1995 il ricorrente disponeva di un'anzianità contributiva pari a 1254 settimane, vale a dire superiore a diciotto anni (equivalente a 936 settimane).

*e)* Ai fini del calcolo la pensione spettante al ricorrente deve essere suddivisa in quattro quote (il computo in concreto è descritto nel prospetto prodotto dall'INPS all'udienza del 2 luglio 2015):

1) quota afferente il periodo di svolgimento di lavoro subordinato (contribuzione versata al Fondo pensioni lavoratori dipendenti)

a tal fine trova applicazione la disciplina *ex art.* 3 comma 8 e segg. legge 29 maggio 1982, n. 297, secondo cui:

«Per le pensioni liquidate con decorrenza successiva al 30 giugno 1982 la retribuzione annua pensionabile per l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti è costituita dalla quinta parte della somma delle retribuzioni percepite in costanza di rapporto di lavoro, o corrispondenti a periodi riconosciuti figurativamente, ovvero ad eventuale contribuzione volontaria, risultante dalle ultime 260 settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione.

A ciascuna settimana si attribuisce il valore retributivo corrispondente alla retribuzione media dell'anno solare cui la settimana stessa si riferisce, la retribuzione media di ciascun anno solare si determina suddividendo le retribuzioni percepite in costanza di rapporto di lavoro o corrispondenti a periodi riconosciuti figurativamente ovvero ad eventuale contribuzione volontaria per il numero delle settimane coperte da contribuzione obbligatoria, effettiva o figurativa, o volontaria.

Per l'anno solare in cui cade la decorrenza della pensione sono prese in considerazione le retribuzioni corrispondenti ai periodi di paga scaduti anteriormente alla decorrenza stessa.

La retribuzione media settimanale determinata per ciascun anno solare ai sensi del precedente nono comma è rivalutata in misura corrispondente alla variazione dell'indice annuo del costo della vita calcolato dall'ISTAT ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori...

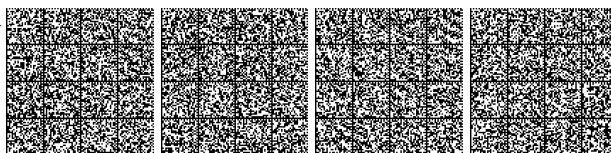
La retribuzione media settimanale di ciascun anno solare o frazione di esso, rivalutata ai sensi del comma precedente, non è presa in considerazione per la parte eccedente la retribuzione massima settimanale pensionabile in vigore nell'anno solare da cui decorre la pensione...

Qualora il numero delle settimane di contribuzione utili per la determinazione della retribuzione annua pensionabile sia inferiore a 260, ferma restando la determinazione della retribuzione media settimanale nell'ambito di ciascun anno solare di cui ai commi ottavo, nono, decimo, undicesimo e dodicesimo del presente articolo, la retribuzione annua pensionabile è data dalla media aritmetica delle retribuzioni corrispondenti alle settimane di contribuzioni esistenti.»

in sintesi, la presente quota è composta dalla retribuzione media settimanale rivalutata nelle 166 settimane di anzianità contributiva in concreto conseguita;

2) quota A afferente il periodo di svolgimento di lavoro autonomo artigiano (contribuzione versata alla gestione speciale artigiani fino al 31 dicembre 1992)

a tal fine trova applicazione la disciplina *ex art.* 5 comma 1 legge 2 agosto 1990, n. 223 («La misura dei trattamenti pensionistici da liquidare, con effetto dal 1° luglio 1990, in favore degli iscritti alle gestioni di cui all'articolo 1 è pari, per ogni anno di iscrizione e contribuzione alle rispettive gestioni, al 2 per cento del reddito annuo d'impresa determinato, per ciascun soggetto assicurato, ai sensi dell'art. 1, quale risulta dalla media dei redditi relativi agli ultimi dieci anni coperti da contribuzione o al minor numero di essi, anteriori alla decorrenza della pensione») ed *ex art.* 13 decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 («1. Per i lavoratori dipendenti iscritti all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti ed alle forme sostitutive ed esclusive della medesima, e per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali amministrative dall'INPS, l'importo della pensione è determinato dalla somma: *a)* della quota di pensione corrispondente all'importo relativo alle anzianità contributive acquisite anteriormente al 1° gennaio



1993, calcolato con riferimento alla data di decorrenza della pensione secondo la normativa vigente precedentemente alla data anzidetta che a tal fine resta confermata in via transitoria, anche per quanto concerne il periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione pensionabile; b) della quota di pensione corrispondente all'importo del trattamento pensionistico relativo alle anzianità contributive acquisite a decorrere dal 1° gennaio 1993, calcolato secondo le norme di cui al presente decreto»);

in sintesi, la presente quota è composta, per ciascun anno di iscrizione fino al 31 dicembre 1992, dal 2% del reddito d'impresa quale risultante dalla media dei redditi rivalutati relativi alle ultime 520 settimane (dieci anni) anteriori alla decorrenza della pensione;

3) quota B afferente il periodo di svolgimento di lavoro autonomo artigiano (contribuzione versata alla gestione speciale artigiani dal 1° gennaio 1993)

a tal fine trova applicazione la disciplina *ex art. 1 comma 18 legge 8 agosto 1995, n. 335* («Per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS che al 31 dicembre 1992 abbiano avuto un'anzianità contributiva pari o superiore ai quindici anni, gli incrementi di cui al comma 17 ai fini della determinazione della base pensionabile trovano applicazione nella stessa misura e con la medesima decorrenza e modalità di computo ivi previste, entro il limite delle ultime 780 settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione») ed *ex art. 13 decreto legislativo n. 503/1992 cit.*;

in sintesi, la presente quota è composta, per ciascun anno di iscrizione dal 1° gennaio 1993 fino al pensionamento, dal 2% del reddito d'impresa quale risultante dalla media dei redditi rivalutati relativi alle ultime 780 settimane (quindici anni) anteriori alla decorrenza della pensione;

4) quota afferente il periodo di svolgimento di lavoro autonomo artigiano a far data dal gennaio 2012 (contribuzione versata alla gestione speciale artigiani)

a tal fine trova applicazione la disciplina *ex art. 24 comma 2 decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 conv. dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214* («A decorrere dal 1° gennaio 2012, con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere da tale data, la quota di pensione corrispondente a tali anzianità è calcolata secondo il sistema contributivo»).

in sintesi, la presente quota è calcolata secondo le prescrizioni di cui all'art. 1 commi da 6 a 11 legge n. 335/1995, in riferimento ai redditi prodotti ed alle contribuzioni effettuate a far data dal 1° gennaio 2012.

f) La difformità in ordine al *quantum* della pensione tra il calcolo effettuato dal ricorrente e quello redatto dall'INPS (come si è già visto, il rateo mensile al 1° giugno 2013 ammonta secondo il ricorrente a € 2.703,62, secondo l'INPS a € 2.462,85) scaturisce esclusivamente dal computo delle quote più sopra indicate *sub 2) e 3)*, vale a dire delle cd. quote A e B della pensione maturata presso la gestione speciale artigiani, e deriva pacificamente dal fatto che:

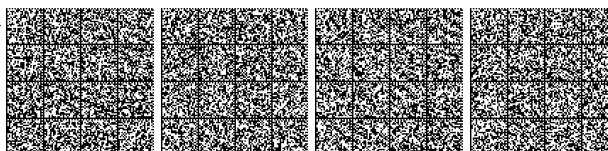
il ricorrente individua le ultime 520 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota A e le ultime 780 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota B in quelle antecedenti la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento (30 novembre 2011), come si evince dal prospetto prodotto all'udienza del 14 luglio 2015 (per la quota A viene considerato il periodo 2002-30 novembre 2011, per la quota B il periodo 1997-30 novembre 2011);

l'INPS individua le ultime 520 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota A e le ultime 780 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota B in quelle antecedenti la data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione (1° giugno 2013), come si evince dal prospetto prodotto all'udienza del 2 luglio 2015 (per la quota A viene considerato il periodo 2003-31 maggio 2013, per la quota B il periodo 1998-31 maggio 2013);

Il contrasto, quindi concerne la questione se, ai fini dell'individuazione delle 520/780 settimane coperte da contribuzione (alle quali si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico), debba essere considerato o meno l'intervallo di tempo tra la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento e la data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione (cd. finestra mobile) introdotto dall'art. 12 comma 2, lettera b) decreto-legge n. 78/2010 conv. dalla legge n. 122/2010.

#### *Ritenuto in diritto*

Viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 comma 2, lett. b) decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 («Con riferimento ai soggetti che maturano i previsti requisiti a decorrere dal 1° gennaio 2011 per l'accesso al pensionamento ai sensi dell'art. 1, comma 6 della legge 23 agosto 2004, n. 243, e successive modificazioni e integrazioni, con età inferiori a quelle indicate al comma 1, conse-



guono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico:... *b*) coloro i quali conseguono il trattamento di pensione a carico delle gestioni per gli artigiani, i commercianti e i coltivatori diretti nonché della gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, trascorsi diciotto mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti») nella parte in cui comporta — in contrasto con il precetto *ex art.* 3 comma 1 — l'individuazione delle 520 settimane di cui all'art. 5 comma 1 legge 2 agosto 1990, n. 223 («La misura dei trattamenti pensionistici da liquidare, con effetto dal 1° luglio 1990, in favore degli iscritti alle gestioni di cui all'articolo 1 è pari, per ogni anno di iscrizione e contribuzione alle rispettive gestioni, al 2 per cento del reddito annuo d'impresa determinato, per ciascun soggetto assicurato, ai sensi dell'art. 1, quale risulta dalla media dei redditi relativi agli ultimi dieci anni coperti da contribuzione o al minor numero di essi, anteriori alla decorrenza della pensione») e delle 780 settimane di cui all'art. 1 comma 18 legge 8 agosto 1995, n. 335 («Per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS che al 31 dicembre 1992 abbiano avuto un'anzianità contributiva pari o superiore ai quindici anni, gli incrementi di cui al comma 17 ai fini della determinazione della base pensionabile trovano applicazione nella stessa misura e con la medesima decorrenza e modalità di computo ivi previste, entro il limite delle ultime 780 settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione»), coperte da contribuzione (cui si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico), in quelle anteriori alla data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione, anziché in quelle anteriori alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento.

### *Sulla rilevanza nel giudizio a quo*

Occorre doverosamente premettere che nel presente giudizio è già stata sollevata, con ordinanza del 6 ottobre 2015, altra questione di legittimità costituzionale, afferente l'art. 5 comma 1 legge 2 agosto 1990, n. 223 e l'art. 1 comma 18 legge 8 agosto 1995, n. 335, che la Corte costituzionale ha dichiarato «inammissibile», con sentenza n. 23 del 2018, «per non corretta individuazione della norma denunciata» in quanto: «Il rimettente evidenzia l'irragionevolezza di una successiva contribuzione, conseguita per l'attività lavorativa espletata durante il periodo della “finestra”, che invece di determinare un incremento del trattamento pensionistico calcolabile alla data di maturazione dei suoi requisiti, ne comporta, come nel caso di specie, una riduzione. Tuttavia, l'effetto così segnalato dal rimettente non è determinato dalle disposizioni scrutinate. È, difatti, l'art. 12, comma 2, lettera b, del decreto-legge n. 78 del 2010, a distinguere tra maturazione dei requisiti e conseguimento del diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico, stabilendo che la pensione si consegue “trascorsi diciotto mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti” e, conseguentemente, a porre il reale *thema decidendum* dell'odierna questione, costituito dal rilievo e dalla qualificazione giuridica del periodo di attesa della cosiddetta “finestra”, allorché l'assicurato prosegua l'attività lavorativa e quindi la contribuzione, ai fini della determinazione dell'entità del trattamento pensionistico *de quo*».

La presente questione ha per oggetto l'art. 12 comma 2, lettera *b*) decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e quindi una norma diversa da quelle afferenti la precedente ordinanza di rimessione.

Ciò appare consentito alla luce del consolidato orientamento della Consulta (ord. n. 399 del 2002; sent. 189 del 2001; sentenze n. 433 del 1995, n. 451 del 1989 e n. 930 del 1988; ordinanza n. 164 del 1987), secondo cui l'art. 24 comma 2 legge 11 marzo 1953, n. 87 preclude la riproponibilità della medesima questione di legittimità costituzionale, da parte dello stesso giudice, soltanto se la precedente pronuncia della Corte abbia natura decisoria, di talché non osta all'esame nel merito della questione la declaratoria di inammissibilità in dipendenza di una mera lacuna della prima ordinanza di rimessione.

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Applicando la norma oggetto della questione la domanda proposta dal ricorrente dovrebbe essere parzialmente rigettata.

Si è già evidenziato nella parte dedicata alla descrizione dei fatti che:

il ricorrente quantifica il rateo mensile di pensione di anzianità a lui spettante alla data del 1° giugno 2013 in € 2.703,62 in quanto individua le ultime 520 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota A e le ultime 780 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota B in quelle antecedenti la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento (30 novembre 2011), vale a dire per la quota A viene considerato il periodo 2002-30 novembre 2011, per la quota B il periodo 1997-30 novembre 2011;

invece l'INPS quantifica il medesimo rateo mensile di pensione in € 2.462,85 in quanto individua le ultime 520 settimane coperte da contribuzione ai fini del computo della quota A e le ultime 780 settimane coperte da contri-



buzione ai fini del computo della quota B in quelle antecedenti la data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione (1° giugno 2013), vale a dire per la quota A viene considerato il periodo 2003-31 maggio 2013, per la quota B il periodo 1998-31 maggio 2013.

L'art. 12 comma 2, lettera b) decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, disponendo che il «diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico» si consegue, nella posizione del ricorrente, «trascorsi diciotto mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti», conforta la tesi sostenuta dall'INPS.

### *Sulla non manifesta infondatezza*

In riferimento al trattamento pensionistico spettante al ricorrente (pensione di anzianità a carico dell'INPS — Gestione artigiani con decorrenza 1° giugno 2013), all'epoca dell'entrata in vigore sia dell'art. 5 comma 1 legge 2 agosto 1990, n. 223, sia dell'art. 1 comma 18 legge 8 agosto 1995, n. 335 vi era coincidenza tra la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento e la data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione.

In ordine alla posizione del ricorrente la scissione tra epoca di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento ed epoca di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione consegue dall'art. 12 comma 2, lettera b) decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo cui: «Con riferimento ai soggetti che maturano i previsti requisiti a decorrere dal 1° gennaio 2011 per l'accesso al pensionamento ai sensi dell'art. 1, comma 6 della legge 23 agosto 2004, n. 243, e successive modificazioni e integrazioni, con età inferiori a quelle indicate al comma 1, conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico:... b) coloro i quali conseguono il trattamento di pensione a carico delle gestioni per gli artigiani, i commercianti e i coltivatori diretti nonché della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, trascorsi diciotto mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti»);

infatti nel caso in esame, come pacificamente ritenuto da entrambe le parti, il ricorrente ha maturato in data 30 novembre 2011 i requisiti per l'accesso al pensionamento, mentre ha acquisito in data 1° giugno 2013 il diritto alla decorrenza della pensione.

Si è posta, quindi, la questione se, ai fini dell'individuazione delle 520 settimane *ex art. 5 comma 1 legge n. 223/1990* e delle 780 settimane *ex art. 1 comma 18 legge n. 335/1995* coperte da contribuzione (alle quali si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico), debba essere considerato o meno l'intervallo di tempo tra la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento e la data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione (cd. finestra mobile) introdotto dall'art. 12 comma 2, lettera b) decreto-legge n. 78/2010 conv. dalla legge n. 122/2010.

Quest'ultima norma, facendo espresso riferimento alla «decorrenza della pensione», impone la soluzione positiva, la quale, però, determina conseguenze irragionevoli nell'ipotesi in cui l'artigiano che, una volta maturati i requisiti di accesso al pensionamento, anziché cessare l'attività lavorativa, la prosegua nei diciotto mesi successivi in attesa di acquisire il diritto alla decorrenza della pensione, producendo, però, redditi inferiori a quelli dichiarati nei diciotto mesi precedenti la maturazione dei requisiti;

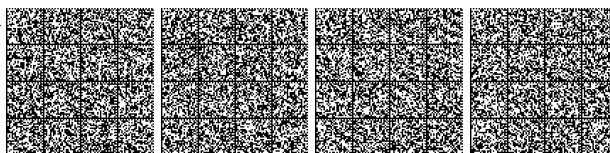
infatti in questo caso l'artigiano riceve, al momento della decorrenza della pensione, un trattamento quantitativamente inferiore a quello in precedenza spettantegli (ma non esigibile) all'epoca della maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento.

È ciò che accade nella vicenda in esame all'artigiano Moletta Gino:

alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento (30 novembre 2011), il rateo di pensione a lui spettante (ma non esigibile), in ragione di un computo che considerava le ultime 520/780 settimane di contribuzione antecedenti il 30 novembre 2011, ammontava a € 2.703,62;

alla data di insorgenza del diritto alla decorrenza del diritto alla pensione (1° giugno 2013) il rateo di pensione a lui spettante (ed esigibile), in ragione di un computo che considerava le ultime 520/780 settimane di contribuzione antecedenti il 1° giugno 2013, ammontava a € 2.462,85;

ciò in quanto nell'intervallo di diciotto mesi tra la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento (30 novembre 2011) e la data di insorgenza del diritto alla decorrenza del diritto alla pensione (1° giugno 2013) egli ha proseguito la sua attività di artigiano, producendo, però, redditi inferiori a quelli che aveva conseguito nei diciotto mesi antecedenti il 30 novembre 2011.



Sennonché, qualora nel suddetto intervallo egli non avesse svolto alcuna attività lavorativa, l'INPS gli avrebbe attribuito, alla data di insorgenza del diritto alla decorrenza del diritto alla pensione (1° giugno 2013), un rateo mensile di € 2.703,62 ossia superiore a quello (€ 2.462,85) che ora gli viene concretamente riconosciuto;

infatti l'esperto dell'INPS, sentito all'udienza del 4 giugno 2015, ha dichiarato: «Per l'individuazione delle 520/780 settimane si risale a partire dall'ultimo contributo versato. Più precisamente vengono considerati 520/780 contributi settimanali partendo dall'ultimo versato. Quindi nell'individuazione delle 520/780 settimane di contribuzione prendiamo a riferimento quelli anteriori alla decorrenza della pensione. In relazione al divario tra il momento di maturazione dei requisiti e quello di conseguimento del trattamento di pensione (che nel caso in esame è di diciotto mesi) vengono considerati i contributi versati in detto periodo. Nell'ipotesi in cui in detto periodo di diciotto mesi non siano stati versati contributi, detto periodo è considerato neutro nel senso che vengono considerati le 520/780 settimane di contribuzione antecedenti sia al momento della maturazione del diritto sia a quello successivo di conseguimento del trattamento di pensione».

Si ritiene contraria al principio di razionalità, insito nel precetto *ex art. 3 comma 1 Costituzione*, sia nel senso di razionalità pratica, sia nel senso di razionalità formale, cioè del principio logico di non contraddizione (in questo senso Corte costituzionale n. 113 del 2015 e n. 172 del 1996), una norma che determini in presenza di ulteriore contribuzione un trattamento pensionistico inferiore a quello che sarebbe stato attribuito in mancanza di quella stessa contribuzione;

infatti, in ordine al primo profilo, appare evidente come un lavoratore, una volta maturati i requisiti per l'accesso al pensionamento, non possa subire una diminuzione del suo trattamento pensionistico per il solo fatto di aver maturato una maggiore contribuzione;

quanto al secondo, sebbene tra contribuzione e prestazioni previdenziali non sussiste un rapporto di stretta sinallagmaticità, sarebbe illogico che il versamento di un'ulteriore contribuzione determinasse una riduzione delle prestazioni.

Di contro il trattamento pensionistico conseguito dall'artigiano alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento non subirebbe diminuzioni qualora le ultime 520/780 settimane coperte da contribuzione (cui si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico) venissero individuate in quelle anteriori alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento (e non già, come comporta la norma oggetto della questione, in quelle anteriori alla data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione).

Da ultimo occorre evidenziare che quest'ultimo criterio comporta che la contribuzione conseguita successivamente al momento di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento produce un duplice e contrastante effetto sul trattamento pensionistico;

infatti, come ha chiarito l'esperto dell'INPS all'udienza del 4 giugno 2015, «i redditi prodotti nel periodo dei diciotto mesi vengono considerati sotto un duplice aspetto: quale contribuzione ai fini del computo della pensione secondo il sistema retributivo, sia ai fini del computo della quota D secondo il sistema contributivo» (si tratta della quota indicata più sopra *sub 4*);

appare contraddittorio che una stessa contribuzione venga considerata due volte ai fini della determinazione del trattamento pensionistico e, per di più, nel contempo, diminuisca una quota (nel caso in esame *due*) e ne incrementi un'altra (senza peraltro compensare la prima perdita).

*P.Q.M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 comma 2, lettera b) decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 nella parte in cui comporta — in contrasto con il precetto ex art. 3 comma 1 — l'individuazione delle 520 settimane di cui all'art. 5 comma 1 legge 2 agosto 1990, n. 223 e delle 780 settimane di cui all'art. 1 comma 18 legge 8 agosto 1995, n. 335, coperte da contribuzione (cui si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico), in quelle anteriori alla data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione, anziché in quelle anteriori alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*



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

Così deciso in Trento, all'udienza del 21 giugno 2018

*Il Giudice:* FLAIM

*Il funzionario giudiziario:* ZORZI

18C00243

N. 163

*Ordinanza del 24 luglio 2018 del Tribunale amministrativo regionale per le Marche sul ricorso proposto da A. R. contro Prefettura di Pesaro e Urbino*

**Circolazione stradale - Patente di guida - Requisiti morali per ottenere il rilascio - Soggetti sottoposti a misure di sicurezza personali - Previsione che il prefetto “provvede”, anziché “può provvedere”, alla revoca della patente.**

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, comma 2.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LE MARCHE

### SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 203 del 2018, proposto da A. R., rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Ghiselli, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Tavullia, via Foglia n. 5 - Frazione Rio Salso; contro la Prefettura di Pesaro-Urbino - Ufficio territoriale del Governo, in persona del prefetto *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Ancona, piazza Cavour n. 29; per l'annullamento del provvedimento prot. 0074495 del 30 novembre 2017, notificato all'interessato il 25 febbraio 2018, con cui la Prefettura di Pesaro-Urbino ha disposto la revoca della patente rilasciata al ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

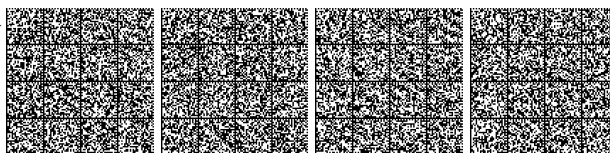
Visto l'atto di costituzione in giudizio della Prefettura di Pesaro-Urbino;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2018 il dott. Gianluca Morri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Rilevato e considerato quanto segue in fatto e in diritto.

1. Con ordinanza del magistrato di sorveglianza di Ancona n. 2107/1089, depositata in data 14 novembre 2017, il ricorrente veniva sottoposto alla misura di sicurezza della libertà vigilata per anni uno con decorrenza dal 18 novembre 2017. In conseguenza di ciò il prefetto di Ancona, con il provvedimento qui impugnato, disponeva la revoca della patente di guida ai sensi dell'art. 120, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), secondo cui:

«1. Non possono conseguire la patente di guida i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ad eccezione di quella di cui all'art. 2, e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi, nonché i soggetti destinatari dei divieti di cui agli articoli





75, comma 1, lettera *a*), e 75-bis, comma 1, lettera *f*), del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 per tutta la durata dei predetti divieti. Non possono di nuovo conseguire la patente di guida le persone a cui sia applicata per la seconda volta, con sentenza di condanna per il reato di cui al terzo periodo del comma 2 dell'art. 222, la revoca della patente ai sensi del quarto periodo del medesimo comma.

2. Fermo restando quanto previsto dall'art. 75, comma 1, lettera *a*), del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, se le condizioni soggettive indicate al primo periodo del comma 1 del presente articolo intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida. La revoca non può essere disposta se sono trascorsi più di tre anni dalla data di applicazione delle misure di prevenzione, o di quella del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati indicati al primo periodo del medesimo comma 1».

Si è costituita per resistere al gravame, chiedendone il rigetto, la Prefettura di Ancona.

Nella camera di consiglio del 13 giugno 2018 il collegio avvisava le parti della possibilità di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 del codice del processo amministrativo.

2. Il ricorso è affidato ad un'unica censura di violazione di legge ed eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità. In particolare parte ricorrente sostiene che il provvedimento del prefetto si pone in contrasto con la sopra citata ordinanza n. 2107 del 1089 del tribunale di sorveglianza, nella parte in cui essa così stabilisce: «quanto all'utilizzo della patente di guida, nulla osta da parte di questa A. G. a che il soggetto possa continuare a farne uso in costanza di misura di sicurezza per ragioni legate all'attività lavorativa». Inoltre il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo perché non indica la durata della revoca della patente e ciò si porrebbe in contrasto con la durata della misura di sicurezza limitata ad anni uno.

L'amministrazione resistente riferisce di aver esercitato un potere vincolato nei presupposti e negli effetti: acquisito il parere del magistrato di sorveglianza di Ancona e preso atto dell'avvenuta sottoposizione del ricorrente alla misura di sicurezza, ha disposto la revoca del titolo di guida ai sensi del citato art. 120, comma 2, del Codice della strada.

Sul punto va in effetti osservato che il prevalente orientamento della giurisprudenza sia amministrativa, sia civile, ritiene che il provvedimento prefettizio di revoca della patente in dipendenza di misure di sicurezza personali, come nel caso in esame, sia espressione di discrezionalità amministrativa, cioè di potere idoneo a degradare la posizione di diritto soggettivo della persona abilitata alla guida, ma costituisca un atto dovuto, nel concorso delle condizioni all'uopo stabilite dalla norma (cfr: Cass. Civ., SS.UU., 14 maggio 2014, n. 10406; TAR Lazio, Roma, I-ter, 17 gennaio 2018, n. 548). Di conseguenza, il prevalente orientamento della giurisprudenza esclude la giurisdizione del giudice amministrativo (cfr: tra le ultime, Cass. 10406 del 2014 cit.; TAR Campania, Napoli, sez. V, 24 gennaio 2018, n. 487; TAR Lazio, n. 548 del 2018 cit.).

3. Il collegio rileva, tuttavia, che tale orientamento potrebbe essere rivisitato per effetto della recente pronuncia della Corte costituzionale 9 febbraio 2018, n. 22 (nella *Gazzetta Ufficiale* 14 febbraio 2018, n. 7), che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 120, comma 2, del richiamato decreto legislativo n. 285 del 1992, come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» — invece che «può provvedere» — alla revoca della patente.

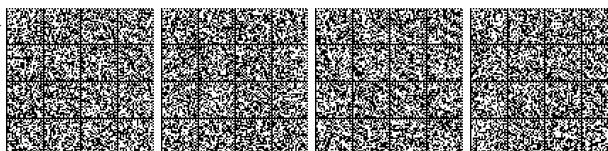
La citata declaratoria di incostituzionalità veniva tuttavia pronunciata «con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza)», mentre, in questa sede, il presupposto della decisione amministrativa riguarda l'applicazione di misure di sicurezza personali.

A giudizio del collegio emergono tuttavia i presupposti per affermare la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo n. 285 del 1992, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» — invece che «può provvedere» — alla revoca della patente anche quando il relativo presupposto riguardi la sottoposizione dell'interessato a misure di sicurezza personali come nel caso in esame.

3.1. Sul punto è utile ricordare le seguenti considerazioni che si leggono al paragrafo 7 della citata pronuncia della Corte costituzionale n. 22 del 2018:

«7. La seconda questione — relativa all'automatismo della revoca della patente, da parte dell'autorità amministrativa, in caso di sopravvenuta condanna del suo titolare, per reati in materia di stupefacenti — è, invece, fondata per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

La disposizione denunciata — sul presupposto di una indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida — ricollega, infatti, in via automatica, il medesimo effetto, la revoca di quel titolo, ad una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la



condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità. Reati che, per di più, possono (come nella specie) essere assai risalenti nel tempo, rispetto alla data di definizione del giudizio. Il che dovrebbe escluderne l'attitudine a fondare, nei confronti del condannato, dopo un tale intervallo temporale, un giudizio, di assenza dei requisiti soggettivi per il mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, riferito, in via automatica, all'attualità.

Ulteriore profilo di irragionevolezza della disposizione in esame è, poi, ravvisabile nell'automatismo della «revoca» amministrativa rispetto alla discrezionalità della parallela misura del «ritiro» della patente che, ai sensi dell'art. 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, il giudice che pronuncia la condanna per i reati in questione «può disporre», motivandola, «per un periodo non superiore a tre anni».

È pur vero che tali due misure — come già evidenziato — operano su piani diversi e rispondono a diverse finalità.

Ma la contraddizione non sta nel fatto che la condanna per reati in materia di stupefacenti possa rilevare come condizione soggettiva ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, agli effetti della sua revocabilità da parte dell'autorità amministrativa, anche quando il giudice penale (non ritenendo che detto titolo sia strumentale al reato commesso o che possa agevolare la commissione di nuovi reati) decida di non disporre (ovvero disponga per un più breve periodo) la sanzione accessoria del ritiro della patente.

La contraddizione sta, invece, in ciò che — agli effetti dell'adozione delle misure di loro rispettiva competenza (che pur si ricollegano al medesimo fatto-reato e, sul piano pratico, incidono in senso identicamente negativo sulla titolarità della patente) — mentre il giudice penale ha la «facoltà» di disporre, ove lo ritenga opportuno, il ritiro della patente, il prefetto ha invece il «dovere» di disporre la revoca.

Per tali profili di contrasto con l'art. 3 Cost. (nei quali restano assorbite le altre formulate censure) va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'esaminato comma 2 dell'art. 120 del Codice della strada, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» — invece che «può provvedere» — alla revoca della patente di guida, in caso di sopravvenuta condanna del suo titolare per reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990».

3.2. Anche in caso di misure di sicurezza personali l'odierno collegio rileva la disomogeneità di tali misure applicabili in base alle circostanze (libertà vigilata, ex articoli 228-232 del codice penale; divieto di soggiorno, ex art. 233 del codice penale; divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche, ex art. 234 del codice penale), ma tutte compatibili con la possibilità di utilizzare il titolo di guida.

La durata complessiva delle misure di sicurezza è poi variabile in relazione alla pericolosità sociale del destinatario, ferma restando la loro durata minima.

L'automatismo delineato dall'art. 120, comma 2, del Codice della strada risulterebbe quindi irragionevole di fronte alla molteplicità di situazioni (pericolosità del soggetto più o meno grave) e di misure di sicurezza che potrebbero essere applicate (più o meno rigorose e più o meno protratte nel tempo).

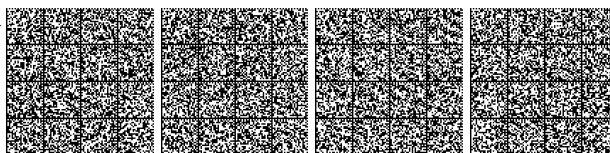
3.3. Emerge inoltre l'ulteriore profilo di irragionevolezza dell'art. 120, comma 2, del Codice della strada, nella contraddizione tra scopi e poteri esercitati dalle diverse autorità (giudice e prefetto) di fronte alla medesima vicenda.

Il magistrato di sorveglianza esercita un potere discrezionale, ai sensi degli articoli 228 del codice penale e 190 disp. att. del codice di procedura penale, nello stabilire le prescrizioni alle quali deve attenersi la persona sottoposta a libertà vigilata. A norma dell'art. 228 del codice penale «la sorveglianza deve essere esercitata in modo da agevolare, mediante il lavoro, il riadattamento della persona alla vita sociale». Analogo indirizzo si legge nell'ultimo comma del citato art. 190 secondo cui «La vigilanza è esercitata in modo da non rendere difficoltosa alla persona che vi è sottoposta la ricerca di un lavoro e da consentirle di attendervi con la necessaria tranquillità».

L'art. 62, comma 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) prevede, con riferimento alle misure della libertà controllata e della semidetenzione, che «quando il condannato svolge un lavoro per il quale la patente di guida costituisce indispensabile requisito, il magistrato di sorveglianza può disciplinare la sospensione in modo da non ostacolare il lavoro del condannato».

Proprio per garantire tali finalità, il magistrato di sorveglianza di Ancona, con la citata ordinanza n. 2107/1089, si esprimeva anche sulla patente del ricorrente, rilasciando nulla osta «a che il soggetto possa continuare a farne uso in costanza di misura di sicurezza per ragioni legate all'attività lavorativa».

Tale possibilità, specificatamente legata all'attività lavorativa favorita attraverso la libertà vigilata, veniva tuttavia vanificata dalla revoca del titolo di guida disposta dal prefetto di Ancona nell'esercizio del potere — appunto vincolato — previsto dal richiamato art. 120, comma 2, del Codice della strada.



3.4. La norma che prevede un tale potere vincolato evidenzia quindi profili, non manifestamente infondati, di disparità di trattamento, sproporzionalità e irragionevolezza incidenti sulla libertà personale, sul diritto al lavoro e sulla libertà di circolazione in contrasto con gli articoli 3, 4, 16 e 35 della Costituzione.

4. L'attuale formulazione dell'art. 120, comma 2, del Codice della strada, determinerebbe il rigetto del ricorso poiché il prefetto di Ancona ha esercitato un potere vincolato, ovvero un automatismo.

L'eventuale incostituzionalità dell'art. 120, comma 2, del Codice della strada, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» — invece che «può provvedere» — alla revoca della patente, ne determinerebbe invece l'accoglimento, poiché l'autorità amministrativa dovrebbe rideterminarsi sulla scorta di un apprezzamento discrezionale della specifica situazione.

La questione di incostituzionalità dell'art. 120, comma 2, del Codice della strada risulta quindi rilevante al fine di decidere l'odierno giudizio.

5. Tale questione, se fondata, esplicherebbe poi effetti anche sulla giurisdizione, radicando quella del giudice amministrativo.

Come ricordato nel precedente paragrafo 2, l'orientamento antecedente alla pronuncia della Corte costituzionale n. 22 del 2018 affermava la giurisdizione del giudice ordinario non venendo in rilievo l'esercizio di discrezionalità amministrative, cioè di poteri idonei a degradare la posizione di diritto soggettivo della persona abilitata alla guida.

Al contrario, la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 120, comma 2, del Codice della strada, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» — invece che «può provvedere» — alla revoca della patente, renderebbe la posizione soggettiva di interesse legittimo di fronte all'esercizio di poteri discrezionali, così come già affermato dalla giurisprudenza amministrativa dopo la ricordata sentenza n. 22 del 2018 (*cf.*: TAR Lombardia, Brescia, I, 26 marzo 2018, n. 343; TAR Friuli-Venezia Giulia, 31 maggio 2018, n. 181), ancorché in fattispecie parzialmente diverse in quanto la revoca del titolo di guida veniva disposta a seguito di condanne per reati inerenti agli stupefacenti.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), per contrasto con gli articoli 3, 4, 16 e 35 della Costituzione, nella parte in cui dispone che il prefetto «provvede» — invece che «può provvedere» — alla revoca della patente nei confronti di coloro che sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali.*

*Conferma, fino alla definizione del ricorso nel merito, la misura cautelare disposta con decreto presidenziale n. 93/2018 a sua volta confermata, fino all'esito dell'odierna camera di consiglio, con ordinanza collegiale 10 maggio 2018, n. 105.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che, a cura della segreteria del tribunale, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

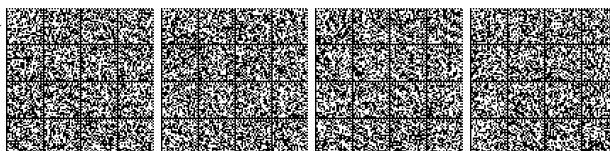
Maddalena Filippi, Presidente;

Gianluca Morri, consigliere, estensore;

Giovanni Ruiu, consigliere.

*Il Presidente:* FILIPPI

*L'estensore:* MORRI



## N. 164

*Ordinanza del 22 maggio 2018 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria nel giudizio di responsabilità proposto dal Procuratore regionale della Corte dei conti per la Liguria contro A.A. e altri*

**Responsabilità amministrativa e contabile - Risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione - Esercizio dell'azione da parte della Procura della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna del pubblico dipendente limitatamente a determinati delitti contro la pubblica amministrazione.**

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anti-crisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141.

## LA CORTE DEI CONTI

## SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LIGURIA

Composta dai magistrati:

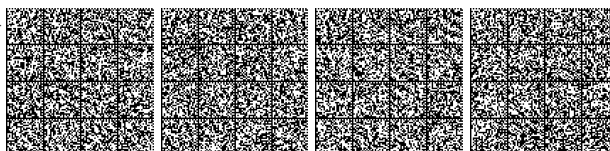
Pischedda dott. Mario - Presidente

Riolo dott.ssa Maria Giudice

Cominelli dott. Paolo Giudice relatore

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 19804 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti per la Liguria nei confronti di:

- 1) A. A., nato a .... il ....., all'epoca dei fatti medico del Servizio sanitario penitenziario, non costituito;
- 2) A. G., nato a .... codice fiscale ....., rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Ticli, codice fiscale TCL-LSN64T19D969G, pec a.ticli@pecavvpa.it giusta procura in calce alla comparsa di risposta, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Palermo, piazza Vittorio Emanuele Orlando n. 6, all'epoca dei fatti assistente della polizia penitenziaria addetto al servizio matricola del sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto;
- 3) A. M., nata a .... il .... codice fiscale ....., rappresentata e difesa dall'avv. Ardo Arzeni, codice fiscale RZN-RDA63H29C621Y, pec ardo.arzeni@ordineavvgenova.it giusta procura a margine della comparsa di risposta, ed elettivamente domiciliata presso il suo studio sito in Chiavari (GE), Galleria corso Garibaldi n. 21/5, all'epoca dei fatti vice sovrintendente della Polizia di Stato addetta al servizio di vigilanza delle celle destinate a camere di sicurezza del sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto;
- 4) B. G., nato a .... il ....., all'epoca dei fatti comandante con grado di Tenente del contingente di carabinieri del 9° Battaglione Sardegna, addetto al servizio di vigilanza delle camere di sicurezza del sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto, non costituito;
- 5) C. D., nata a .... il ....., all'epoca dei fatti agente della polizia penitenziaria, non costituita;
- 6) C. E., nato a .... il ....., codice fiscale ....., rappresentato e difeso dagli avv. Stefano Bertuzzi, codice fiscale BRTSFN72S03H501D, pec stefanobertuzzi@ordineavvocatiroma.org e Salvatore Orefice, codice fiscale RFC-SVT66P18G3888T, giusta procura in calce alla comparsa di risposta, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo sito in Roma, piazza Attilio Friggeri n. 13, all'epoca dei fatti capitano del disciolto Corpo degli agenti di custodia, con funzioni di responsabile e comandante del personale del Servizio centrale traduzioni della polizia penitenziaria per il Vertice G8 nel sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto;
- 7) D. O. N., nato a .... il ....., codice fiscale, rappresentato e difeso dall'avv. Ennio Pischedda, codice fiscale PSCNNE55C04L093T, pec ennio.pischedda@ordineavvgenova.it e dall'avv. Mauro Vallerga, codice fiscale VLLMRA-71L12I480V pec mauro.vallerga@ordineavvgenova.it giusta procura a margine della comparsa di risposta, ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo sito in Genova, via Martin Piaggio n. 17, int. 1/A-E, all'epoca dei fatti responsabile del coordinamento e dell'organizzazione dei servizi di polizia penitenziaria per il Vertice G8;
- 8) G. A., nato a .... il ....., codice fiscale ....., rappresentato e difeso dall'avv. Ardo Arzeni, codice fiscale RZNRDA63H29C621Y, pec ardo.arzeni@ordineavvgenova.it giusta procura a margine della comparsa di risposta, ed



elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Chiavari (GE), Galleria corso Garibaldi n. 21/5, all'epoca dei fatti Ispettore superiore della Polizia di Stato, responsabile dell'Ufficio trattazione atti per la squadra mobile;

9) G. A. B., nato a .... l' ....., all'epoca dei fatti Ispettore della polizia penitenziaria, con la qualifica ed incarico di responsabile della sicurezza delle persone detenute e dell'ordine nel sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto, non costituito;

10) I. A., nato a .... il ....., all'epoca dei fatti agente di polizia penitenziaria, non costituito;

11) M. D., nata a .... il ....., codice fiscale ....., rappresentata e difesa dall'avv. Isabella Cocito, codice fiscale CCTSLL57M50D969T, pec isabella.cocito@ordineavvgenova.it giusta procura in calce della comparsa di risposta, ed elettivamente domiciliata presso il suo studio sito in Genova, corso A. Saffi n. 3/2, all'epoca dei fatti Ispettore superiore della Polizia di Stato, comandante la squadra addetta al servizio di vigilanza delle celle destinate a camere di sicurezza del sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto;

12) M. D., nata a .... il ....., all'epoca dei fatti agente della Polizia di Stato, non costituita;

13) M. M., nato a .... il ....., codice fiscale ....., rappresentato e difeso, giusta procura in calce alla comparsa di risposta, dall'avv. Emanuela Mazzola, codice fiscale MZZMNL66A50F937B, pec emanuelamazzola@ordineavvocatiroma.org ed elettivamente domiciliata presso il suo studio sito in Roma, via Tacito n. 50, all'epoca dei fatti assistente di polizia penitenziaria addetto al servizio matricola del sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto;

14) N. E., nato a .... il ....., codice fiscale ....., rappresentato e difeso dall'avv. Gian Mario Solinas, codice fiscale SLNGMR74H29G203H, pec avv.gianmario.solinas@pec.it giusta procura in calce alla comparsa di risposta, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Sassari, via Civitavecchia n. 14, all'epoca dei fatti vice sovrintendente della polizia penitenziaria, addetto al servizio matricola del sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto;

15) P. G., nato a .... l' ....., codice fiscale ....., rappresentato e difeso, dagli avvocati Nicola Pepe, codice fiscale PPENCL75L28G148C, pec nicola.pepe@avvocatiperugiapec.it e Michele Maria Gambini, codice fiscale GMBMHL-85H15A475V, pec michele.gambini@avvocatiperugiapec.it giusta procura a margine della comparsa di risposta, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Simona Ferro codice fiscale FRRSMN69L68D969J pec simona.ferro@ordineavvgenova.it all'epoca dei fatti sovrintendente di polizia penitenziari in servizio presso il sito penitenziario provvisorio di Genova Bolzaneto;

16) P. B., nato a .... il ....., codice fiscale ....., rappresentato e difeso dagli avvocati Salvatore Orefice, codice fiscale RFCSVT66P18G3888T, e Stefano Bertuzzi, codice fiscale BRTSFN72S03H501D, pec stefanobertuzzi@ordineavvocatiroma.org giusta procura in calce alla comparsa di risposta, presso lo studio di quest'ultimo sito in Roma, piazza Attilio Friggeri n. 13, all'epoca dei fatti capitano del disciolto Corpo degli agenti di custodia, con funzioni di responsabile e comandante del personale del Servizio centrale traduzioni della polizia penitenziaria per il Vertice G8 nel sito penitenziario di Bolzaneto;

17) P. A., nato a .... il ....., codice fiscale ....., rappresentato e difeso dall'avv. Beatrice Rinaudo, codice fiscale RNDBRC75D49L219B, pec avvbrinaudo@pec.studiolegalerinaudo.com giusta procura in calce alla comparsa di risposta, all'epoca dei fatti Vice questore aggiunto della Polizia di Stato (vice comandante della DIGOS della questura di Genova), funzionario di grado più elevato presente nel sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto;

18) P. M. L., nato a .... l' ....., all'epoca dei fatti assistente capo della Polizia di Stato, non costituito;

19) P. A., nata a ....., il ....., codice fiscale ....., rappresentata e difesa dall'avv. Umberto Pruzzo, codice fiscale PRZMRT67S23A182I, pec umberto.pruzzo@dordineavvgenova.it giusta procura a margine della comparsa di risposta, ed elettivamente domiciliata presso il suo studio sito in Genova via XX Settembre n. 20/5, all'epoca dei fatti commissario Capo della Polizia di Stato, responsabile dell'Ufficio trattazione atti della Polizia di Stato nel sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto;

20) S. A., nato a .... il .... codice fiscale ....., rappresentato e difeso, giusta procura in calce alla comparsa di risposta, dall'avv. Tommaso Paparo codice fiscale PPRTMS72C17C352M, pec. tommasopaparo@ordineavvocatiroma.org ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Giovanni Gerbi sito in Genova, via Roma n. 11, all'epoca dei fatti coordinatore dell'organizzazione dell'operatività e del controllo su tutte le attività dell'Amministrazione penitenziaria in occasione del G8 di Genova;

21) S. C. M., nato a .... il ....., rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dagli avv. Nunzio Pinelli, pec pinelischifani@pecpinelischifani.com e Rosario Vento, codice fiscale VNTRSR68R31G273M, pec rosariovento@pecavvpa.it ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo sito in Palermo via Messina n. 7/d, all'epoca dei fatti Assistente della polizia penitenziaria addetto al servizio matricola del sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto;

22) S. S., nata a .... il ....., codice fiscale ....., rappresentata e difesa dagli avv. Dario Imparato pec avvimpurato@pecstudiolegaleonofriimparato.it e Laura Guercio, pec lauraguercio@ordineavvocatiroma.org giusta procura in



atti, ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultima sito in Genova, via Brigade Bisagno n. 6/1, all'epoca dei fatti medico del servizio sanitario penitenziario;

23) T. G. V., nato a .... il ....., all'epoca dei fatti Dirigente medico del servizio sanitario penitenziario, coordinatore del servizio sanitario nel sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto, non costituito;

24) T. F. P. nato a .... il ....., rappresentato e difeso dall'avv. Cristiano Dolce, codice fiscale DLCCST67D08G273Z pec cristiano.dolce@legalmail.it giusta procura in calce alla comparsa di risposta, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Palermo, via G. La Farina n. 3, all'epoca dei fatti Ispettore Capo della polizia penitenziaria responsabile del servizio matricola del sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto;

25) T. M. ...., nato a .... il ....., codice fiscale ....., rappresentato e difeso dall'avv. Ardo Arzeni, codice fiscale RZNRDA63H29C621Y, pec ardo.arzeni@ordineavvgenovai.t giusta procura a margine della comparsa di risposta, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Chiavari (GE), Galleria corso Garibaldi n. 21/5, all'epoca dei fatti ispettore della Polizia di Stato addetto al servizio di vigilanza delle celle destinate a camere di sicurezza del sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto;

26) U. P., nato a .... il ....., codice fiscale ....., rappresentato e difeso dall'avv. Ardo Arzeni, codice fiscale RZNRDA63H29C621Y, pec ardo.arzeni@ordineavvgenova.it giusta procura a margine della comparsa di risposta, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Chiavari (GE), Galleria corso Garibaldi n. 21/5, all'epoca dei fatti ispettore della Polizia di Stato addetto al servizio di vigilanza delle celle destinate a camere di sicurezza del sito penitenziario provvisorio di Bolzaneto;

27) Z. M., nata a .... il ....., codice fiscale ....., rappresentata e difesa dall'avv. Gianfranco Gesino, codice fiscale GSNGFR75M21D969A, e dall'avv. Mania Crucioi, codice fiscale CRCMTT76E03D969G, pec mattia.crucioi@ordineavvgenova.it all'epoca dei fatti medico del Servizio sanitario penitenziario.

Visto l'atto introduttivo del giudizio;

Visti gli atti e i documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza dell'8 marzo 2017: il relatore dott. Paolo Cominelli; il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. dott. Gabriele Vinciguerra; l'avv. Alessandro Tigli, per A. e, su delega. dei rispettivi difensori, per S. C. e T.; l'avv. Simona Ferro, su delega dei difensori, per P.; l'avv. Gian Mario Solinas per N.; l'avv. Emanuela Mazzola per M. e, su delega del difensore, per A.; agli avvocati Salvatore Orefice e Stefano Bertuzzi per C. e P.; l'avv. Ardo Arzeni per T., A., G. e U.; l'avv. Tommaso Paparo per S.; gli avvocati Ennio Pischedda e Mauro Vallerga per D.; l'avv. Isabella Cocito per M.; l'avv. Beatrice Rinaudo per P.; l'avv. Mattia Crucioi per Z. e, su delega del difensore, per P.; l'avv. Laura Guercio per S.;

Vista la sentenza non definitiva in data odierna con la quale, dopo aver respinto tutte le eccezioni preliminari proposte dalle parti e dichiarata inammissibile la pretesa azionata nei confronti di A. B. per carenza di interesse ad agire, è stata decisa la domanda relativamente al danno patrimoniale, consistente nel pagamento delle provvisionali alle parti civili e nelle spese legali;

#### RITENUTO IN FATTO

1. Con atto di citazione in data 12 maggio 2016, il Procuratore regionale per la Liguria conveniva in giudizio i nominati in epigrafe ed A. B. chiedendone la condanna al complessivo importo di € 7.395.422,21 per il risarcimento del danno subito dallo Stato (Ministero dell'interno, della difesa e della giustizia, e, in particolare, del Corpo della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e dell'amministrazione penitenziaria) a causa delle provvisionali e del rimborso delle spese legali statuite dal giudice penale all'esito del procedimento penale che li aveva visti coinvolti ed all'importo complessivo di € 5.000.000 per il risarcimento del danno all'immagine subito sempre dallo Stato in dipendenza dei medesimi fatti oggetto del processo penale.

2. Il danno contestato è conseguente al processo penale che si è celebrato per fatti accaduti a Genova nel luglio 2001, in occasione del vertice fra i Capi di Stato degli otto Paesi più industrializzati del mondo, meglio noto come «G8», nella caserma «Nino Bixio» della Polizia di Stato, sita a Bolzaneto, ed individuata quale sito penitenziario provvisorio per la presa in carico degli arrestati da parte dell'Amministrazione penitenziaria.

Complesse indagini svolte dalla Procura della Repubblica di Genova hanno accertato che le forze dell'ordine (Polizia di Stato, polizia penitenziaria e Arma dei carabinieri) inflissero violenze fisiche e psicologiche nei confronti



di oltre duecentocinquanta persone ivi detenute, in quanto fermate o arrestate, consistenti in trattamenti inumani e degradanti.

Non esistendo nell'ordinamento italiano il reato di tortura, furono formulati capi d'imputazione per i reati di abuso d'ufficio, abuso di autorità contro arrestati o detenuti, violenza privata, percosse, lesione personale, ingiuria, minaccia, falso ideologico e materiale, omissione di referto e danneggiamento, delitti a vario titolo continuati, aggravati ed in concorso. Nel corso del giudizio penale sono state emesse la sentenza del Tribunale di Genova, n. 3119/2008, la sentenza della Corte d'appello di Genova, n. 678/2010, e infine la sentenza della Corte di cassazione n. 37088/2013. Dei convenuti, solo otto hanno subito condanna penale definitiva: A. G., M. M., S. C. M. e S. S. per falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici; A. M., T. M., e U. P., per abuso di autorità contro arrestati o detenuti; P. M. L., per lesioni personali. Tutti gli altri sono stati condannati definitivamente soltanto agli effetti civili, essendo intervenuta la prescrizione del reato, ad eccezione di D. O., assolto perché il fatto non sussiste, e di S. A., per il quale il GIP del Tribunale di Genova con ordinanza del 24 gennaio 2007 ha disposto l'archiviazione.

Questi ultimi due sono stati citati nel presente giudizio solo in via sussidiaria per colpa grave, consistente nell'omesso esercizio dei propri poteri di controllo e/o vigilanza.

3. Con sentenza parziale in pari data il Collegio, ha estromesso dal giudizio A. B. per avvenuto integrale risarcimento del danno contestato e si è pronunciato, dopo averlo rideterminato in base all'attualità, soltanto sul danno patrimoniale.

Relativamente al danno all'immagine, determinato equitativamente in € 5.000.000, la Procura regionale, consapevole che l'esercizio della predetta azione sarebbe precluso dalla disposizione contenuta nell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (c.d. «Lodo Bernardo»), ne eccepisce l'incostituzionalità per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza delle scelte del legislatore, e dell'art. 97, secondo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del principio di buona amministrazione, in quanto limita la risarcibilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione al pregiudizio scaturente da determinate fattispecie di reato e, di conseguenza, non ammette il risarcimento nel caso di reati diversi (eventualmente ugualmente gravi o addirittura più gravi) e nel caso di comportamenti gravemente colposi, fermo restando il limite della soglia minima di gravità della lesione (individuato dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 26972 del 2008).

4. Per quanto riguarda l'importo contestato il Pubblico ministero, pur ribadendo il vincolo della solidarietà in forza dell'elemento soggettivo del dolo, ai fini interni attribuisce a ciascun convenuto una quota di danno, mentre a D. O. e S. A. viene contestato, in via sussidiaria la metà del danno all'immagine subito dall'Amministrazione penitenziaria, che, decurtato dell'importo risarcito da A., ammonta ad € 1.548.227,90 ciascuno.

5. Si sono costituiti in giudizio, A. G., A. M., C. E., D. O. N., G. A., M. D., M. M., N. E., P. G., P. B., P. A., P. A., S. A., S. C. M., S. S., T. F. P., T. M., U. P. e Z. M., G. A. B. ha presentato una memoria personale, mentre non si sono costituiti A. A., B. G., C. D., I. A., M. D., P. M. L. e T. G. V.

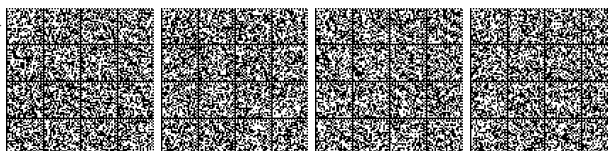
Tutti, oltre ad alcune eccezioni di rito ed alle contestazioni riferite al danno patrimoniale, già esaminate e respinte nella sentenza parziale, eccepiscono l'inammissibilità della domanda per il risarcimento del danno all'immagine e l'infondatezza e non rilevanza della questione di costituzionalità prospettata dal Pubblico ministero.

Alcuni convenuti hanno eccepito che in caso di accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale da parte del giudice delle leggi, l'azione per il risarcimento del danno all'immagine sarebbe irrimediabilmente prescritta perché, eliminando la pregiudizialità penale, sarebbero trascorsi più di cinque anni dal verificarsi dei fatti.

7. All'odierna udienza, per quanto riguarda il danno all'immagine, il Pubblico ministero ha insistito nella prospettata questione di legittimità costituzionale e si è rimesso alla decisione che sarà assunta dalla Corte costituzionale e tutti i difensori si sono richiamati alle conclusioni scritte.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

1.1. Rilevanza della questione. La domanda relativa al danno all'immagine formulata nell'atto introduttivo del giudizio dovrebbe essere dichiarata inammissibile in base all'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito con modifiche dalla legge n. 102 del 2009, a sua volta modificata dalla legge n. 141 del 2009 (c.d. «Lodo Bernardo»), il quale dispone che «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97». Il richiamato art. 7 della legge n. 97 del 2001, a sua volta, ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione risarcitoria,



fa riferimento alle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica per i delitti contro la pubblica amministrazione («i delitti di cui al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale»).

Nella fattispecie non vi è stata alcuna sentenza di condanna passata in giudicato, per uno dei delitti previsti dal citato art. 7, giacché per la maggior parte dei convenuti il procedimento penale si è concluso con la dichiarazione di prescrizione e per un convenuto (S.) non è nemmeno iniziato, essendo stata disposta l'archiviazione dal GUP.

La rilevanza della questione è suffragata dal fatto che, come esposto in narrativa, la stessa Procura regionale, consapevole che l'esercizio dell'azione sarebbe precluso dalla suddetta disposizione, ne eccepisce l'incostituzionalità per contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione ed un consistente numero di convenuti, ritenendo la prospettata questione di costituzionalità irrilevante e manifestamente infondata, chiedono la declaratoria di inammissibilità (improcedibilità secondo altri, nullità secondo altri ancora) della domanda relativa al danno all'immagine.

1.2. Incidenza del codice di giustizia contabile sulla rilevanza. Com'è noto questa sezione, con ordinanza n. 12 del 19 aprile 2016, emessa in un giudizio relativo ad altri fatti, ha ritenuto non manifestamente infondata analoga questione di legittimità costituzionale, e nelle more della decisione del presente giudizio il Giudice delle leggi ha emesso l'ordinanza n. 145/2017, con la quale ha restituito gli atti per una nuova valutazione della questione in base alle intervenute modifiche legislative, tra le quali l'entrata in vigore del codice della giustizia contabile.

Osserva il Collegio che l'art. 7 della legge n. 97 del 2001 del cd Lodo Bernardo («Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97») è stato abrogato, «a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice», dall'art. 4, comma 1, lettera g) dell'allegato 3 (Norme transitorie ed abrogazioni) al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174. Secondo la giurisprudenza, (il richiamo, adesso, dovrebbe ritenersi fatto all'art. 51, comma 7 c.g.c.) in virtù del secondo comma del predetto art. 4, il quale prevede che «Quando disposizioni vigenti richiamano disposizioni abrogate dal comma 1, il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice».

Come si desume dal semplice raffronto letterale, l'abrogato art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 e l'art. 51 comma 7 del c.g.c. sono praticamente identici ad eccezione della frase «indicati nell'art. 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale» che è stata sostituita con la frase «delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse».

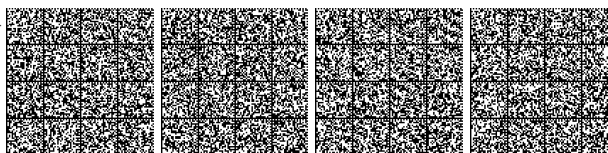
Dal che consegue che il testo attualmente vigente dell'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo del decreto-legge n. 78 del 2009, per la parte che qui interessa è il seguente: «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 51 comma 7 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale». Ciò comporta che l'azione per il risarcimento del danno all'immagine può essere esercitata in presenza di una sentenza di condanna per un delitto commesso a danno di una pubblica amministrazione ed in tal senso si è pronunziata la giurisprudenza contabile (sezione Emilia 73/2017, 106/2017, sezione Lombardia 201/2016, 113/2017).

Osserva il Collegio che la nuova disposizione, in disparte la sua esatta portata innovativa, non può essere applicata al presente giudizio in base all'art. 2, comma 1, dell'allegato 3 c.g.c. Quest'ultima norma prevede che ai giudizi in corso si applicano solo le disposizioni della parte II, titolo II, capi III, IV e V del codice di giustizia contabile, mentre l'art. 51 comma 7 è contenuto nella parte II, titolo I, capo I.

Poiché il presente giudizio è stato instaurato con atto di citazione notificato prima dell'entrata in vigore del codice della giustizia contabile (e precisamente nel giugno del 2016 mentre il c.g.c. è entrato in vigore il successivo mese di ottobre dello stesso anno), alla fattispecie è applicabile la vecchia disciplina, con conseguente rilevanza della questione di costituzionalità per tutti i convenuti, atteso che non vi è stata alcuna sentenza di condanna passata in giudicato, per uno dei «delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale».

Peraltro, ove dovesse ritenersi applicabile la nuova normativa, la questione rimarrebbe rilevante per tutti coloro per i quali in sede penale è stata dichiarata la prescrizione e per i convenuti in via sussidiaria.

1.3. Prescrizione dell'azione e rilevanza della questione. Alcuni convenuti hanno eccepito che, in caso di accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale da parte del Giudice delle leggi, l'azione per il risarcimento del danno all'immagine sarebbe irrimediabilmente prescritta perché, eliminando la pregiudizialità penale, sarebbero trascorsi più di cinque anni dal verificarsi dei fatti.





Ritiene il Collegio di dover confutare sin da adesso questa eccezione per dissolvere qualsiasi eventuale dubbio sulla rilevanza della questione. L'eccezione è palesemente infondata. Ai sensi dell'art. 136, primo comma, della Costituzione «Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» sicché l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale, con conseguente abrogazione della causa di sospensione della prescrizione previsto dalla norma impugnata (A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale) non può retroagire. Nel caso in esame il *dies a quo* della prescrizione va individuato nella data della richiesta di rinvio a giudizio avvenuta in data 12 maggio 2004, con contestuale sospensione del termine prescrizionale sino alla definizione del giudizio avvenuto con la sentenza della Corte di cassazione depositata il 10 settembre 2013, pertanto l'esercizio dell'azione, avvenuto con atto di citazione notificato a giugno 2016, è tempestivo, essendo intervenuto entro il prescritto quinquennio.

2. Impossibilità di una diversa interpretazione. La consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale ritiene indispensabile che il giudice *a quo* prospetti l'impossibilità di una interpretazione della norma conforme a costituzione (cd interpretazione costituzionalmente orientata) oppure che lamenti l'esistenza di una costante lettura della disposizione denunciata in senso contrario alla Costituzione (cd diritto vivente).

Osserva il Collegio che l'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito con modifiche dalla legge n. 102 del 2009 è stato scrutinato diverse volte dal Giudice delle leggi che lo ha ritenuto conforme a costituzione (sentenza 355 del 2010, nonché ordinanze 219, 220, 221 e 286 del 2011). La successiva giurisprudenza della Corte dei conti, tuttavia, non si è uniformata e si sono sviluppati due orientamenti giurisprudenziali, uno conforme all'interpretazione della Corte costituzionale ed un altro di segno opposto, secondo il quale era ammessa l'azionabilità del danno all'immagine anche in presenza di reati diversi da quelli contro la pubblica amministrazione (*ex multis*: sezione Liguria n. 107 in data 25 giugno 2013 e n. 212 in data 6 dicembre 2013 e, da ultimo, sezione Prima giurisdizionale centrale 379/2014/A in data 11 marzo 2014 e n. 522/2014/A in data 3 aprile 2014).

Sul contrasto giurisprudenziale sono intervenute le Sezioni riunite della Corte dei conti che, con sentenza n. 8/2015/QM, hanno enunciato il seguente principio di diritto: «l'art. 17, comma 30-ter, va inteso nel senso che le procure della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine solo per i delitti di cui al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale». L'interpretazione contenuta nell'enunciato principio di diritto, costantemente seguita dalla giurisprudenza, si configura come vero e proprio diritto vivente e ciò determina, l'impossibilità di ricercare una interpretazione costituzionalmente orientata della norma.

3. Le precedenti pronunce della Corte costituzionale. Come sopra detto la Corte costituzionale ha affermato la costituzionalità della disposizione in esame: in particolare la sentenza 355/2010 ha affermato che «la particolare struttura e funzione della responsabilità amministrativa, unitamente alla valutazione della specifica natura del bene giuridico protetto dalle norme penali richiamate dalla disposizione impugnata, rende non palesemente arbitraria la scelta con cui è stato delimitato il campo di applicazione dell'azione risarcitoria esercitabile dalla Procura operante presso le sezioni della Corte dei conti» (punto 9, ultimo periodo della parte in diritto della sentenza 355/2010).

Il contenuto della predetta sentenza è stato confermato da altre pronunce. In particolare con ordinanza n. 219/2011 è stato precisato che «una volta rinvenuta una giustificazione alla previsione che impone la sussistenza di una sentenza di condanna per uno dei reati sopra indicati, è ragionevole che il legislatore abbia richiesto che tale sentenza acquisisca il crisma della definitività prima che inizi il procedimento per l'accertamento della responsabilità amministrativa derivante dalla lesione dell'immagine dell'amministrazione».

L'ordinanza n. 221/2011 ha affermato che «la valutazione contestuale della peculiarità della responsabilità amministrativa e della natura del soggetto tutelato non comporta alcun *vulnus* al principio posto dall'art. 2 Cost.»

L'ordinanza n. 220/2011 ha ritenuto infondata la censura prospettata dal giudice *a quo* che riteneva tale disciplina in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto esclude dal suo ambito applicativo «fattispecie delittuose ben più gravi (anche a livello di allarme sociale o comunque di incidenza lesiva sul prestigio della pubblica amministrazione)», ovvero «fattispecie anche prive di rilievo penale che siano gravemente pregiudizievoli per l'immagine della p.a.», richiamando integralmente la sentenza n. 355/2010. Inoltre ha ritenuto costituzionalmente legittima la previsione della nullità degli atti istruttori e processuali compiuti, salvo il caso in cui sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione. Sul punto l'ordinanza n. 286 ha specificato che una volta ritenuta la legittimità costituzionale della scelta operata dal legislatore «deve escludersi ogni *vulnus* alle conseguenti modalità di tutela processuale».

Il Collegio ritiene opportuno evidenziare alcuni principi affermati nella citata sentenza n. 355/2010, che possono essere posti a base delle successive argomentazioni.



In primo luogo la Corte costituzionale ha affermato che con la norma in questione il legislatore non ha «inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria, bensì circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa. In altri termini, non è condivisibile una interpretazione della normativa censurata nel senso che il legislatore abbia voluto prevedere una responsabilità nei confronti dell'amministrazione diversamente modulata a seconda dell'autorità giudiziaria competente a pronunciarsi in ordine alla domanda risarcitoria. La norma deve essere univocamente interpretata, invece, nel senso che, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria» (punto 6 della parte in diritto).

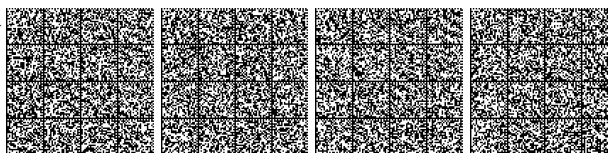
Questo principio è stato recepito dalla Corte di cassazione la quale ha affermato che la norma in questione «nel disciplinare l'esercizio, da parte delle procure regionali della Corte dei conti, dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine subito dall'Amministrazione - non impone una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione e segnatamente di quella ordinaria per la responsabilità civile, ma ha solo circoscritto oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza di lesione dell'immagine dell'Amministrazione imputabile ad un suo dipendente» (Cass. SU 14831/11, 9188/2012 e 20728/2012).

In secondo luogo è stato chiarito che la tutela dell'immagine della pubblica amministrazione trova il suo fondamento nell'art. 97, secondo comma, della Costituzione. In particolare la citata sentenza afferma che «L'art. 97 Cost. impone la costruzione, sul piano legislativo, di un modello di pubblica amministrazione che ispiri costantemente la sua azione al rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza e imparzialità. Si tratta di regole che conformano, all'«interno», le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa. È indubbio come sussista una stretta connessione tra la tutela dell'immagine della pubblica amministrazione e il rispetto del suddetto precetto costituzionale. Può ritenersi, infatti, che l'autorità pubblica sia titolare di un diritto «personale» rappresentato dall'immagine che i consociati abbiano delle modalità di azione conformi ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità. Tale relazione tendenzialmente esistente tra le regole «interne» improntate al rispetto dei predetti canoni, e la proiezione «esterna» di esse, giustifica il riconoscimento, in capo all'amministrazione, di una tutela risarcitoria» (punto 16 della parte in diritto). Del resto, anche prima la giurisprudenza costituzionale aveva riconosciuto che «Alla luce del principio di buon andamento dei pubblici uffici e del dovere dei cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche di «adempiere con disciplina ed onore» (artt. 97 e 54, secondo comma Cost.), sussiste «l'interesse pubblico di garantire la credibilità e la fiducia di cui l'amministrazione deve godere presso i cittadini (v. sentenze n. 206 del 1999 e n. 145 del 2002): interesse leso dal discredito che la condanna, anche solo di primo grado, può recare all'immagine del corretto funzionamento dei pubblici uffici» e che «e esigenze di trasparenza e di credibilità della pubblica amministrazione sono direttamente correlate al principio costituzionale di buon andamento degli uffici» (sentenza 172/2005 punto 5).

Per ultimo la citata sentenza 355/2010 ha rinvenuto la *ratio* della disposizione nella «esigenza di limitare ambiti, ritenuti dal legislatore troppo ampi (come, d'altronde, dimostrano il numero delle ordinanze di remissione e - soprattutto - la tipologia delle contestazioni), di responsabilità dei pubblici dipendenti cui sia imputabile la lesione del diritto all'immagine delle amministrazioni di rispettiva appartenenza» ed ha ritenuto «paleso l'intento del legislatore di intervenire in questa materia sulla base della considerazione secondo cui l'ampliamento dei casi di responsabilità di tali soggetti, se non ragionevolmente limitata in senso oggettivo, è suscettibile di determinare un rallentamento nell'efficacia e tempestività dell'azione amministrativa dei pubblici poteri, per effetto dello stato diffuso di preoccupazione che potrebbe ingenerare in coloro ai quali, in definitiva, è demandato l'esercizio dell'attività amministrativa». In particolare è stato precisato che questa disposizione, unitamente ad altre contenute nella stesso art. 17 del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito con modifiche dalla legge n. 102 del 2009, perseguono lo scopo «di limitare ulteriormente l'area della gravità della colpa del dipendente incorso in responsabilità, proprio all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere» (punto 8 del diritto).

Ciò nonostante, il Collegio ritiene di dover riproporre la questione di costituzionalità, essendo mutato il quadro normativo di riferimento.

In ogni caso, va precisato che questo giudicante non si duole dell'avvenuta regolamentazione delle ipotesi di azionabilità del danno all'immagine, decisione che rientra nella discrezionalità del legislatore, il quale può ritenerla utile anche per impedire eventuali possibili eccessi, ma ritiene semplicemente che la disciplina dettata sia irrazionale, irragionevole ed illogica con conseguente violazione degli articoli 3, 97, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione.



4. Il mutato quadro normativo. Oltre alla modifica derivante dall'introduzione del codice della giustizia contabile, illustrata al punto 1.2., dopo l'emanazione della sentenza 355 sono state emanate in materia di danno all'immagine le seguenti disposizioni:

a) l'art. 1, comma 12, della legge 6 novembre 2012, n. 190, il quale stabilisce che «In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo (cioè il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza) risponde ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze (*Omissis*)»;

b) l'art. 46 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, come modificato dall'art. 37 del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 stabilisce che «L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 5-bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione»;

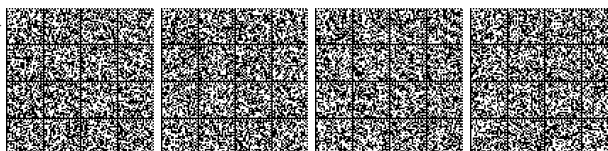
c) l'art. 55-*quater* comma 3-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato per ultimo dal decreto legislativo 20 luglio 2017, n. 118, prevede che «nei casi di cui al comma 3-*bis*, (che a sua volta prevede che nel caso di cui al comma 1, lettera a) - e precisamente falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia - la falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, determina l'immediata sospensione cautelare senza stipendio del dipendente, che va adottata entro quarantotto ore dalla conoscenza dei fatti) la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti avvengono entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'art. 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centocinquanta giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia»;

d) l'art. 55-*quinquies* comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il quale, nel testo modificato dall'art. 16 comma 1 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dispone che «nei casi di cui al comma 1 (il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia), il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno d'immagine di cui all'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*». Si evidenzia sin da adesso che nelle ipotesi sopra elencate l'azionabilità del danno all'immagine prescinde dalla commissione di un qualsiasi reato da parte del responsabile (lettere a e b), oppure dalla previa sentenza penale di condanna passata in giudicato (lettere c e d).

Va inoltre richiamata la sentenza 13 maggio 2014, emessa dalla Corte europea per i diritti dell'uomo sul ric. n. 20148/09 - Rigolio c/ Italia, nella quale è stato escluso che il giudizio di responsabilità contabile per danno all'immagine possa essere assimilato al processo penale, secondo i c.d. Engel criteria, in quanto finalizzato al risarcimento dell'amministrazione danneggiata e a ristorare un pregiudizio dalla stessa patito, e non alla tutela di interessi generali.

In particolare, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha ritenuto che la qualificazione amministrativa della responsabilità nascente dal pregiudizio all'immagine, la natura della violazione e il grado di severità della sanzione inflitta escludono che il giudizio di responsabilità debba soggiacere alle garanzie del processo penale sancite dall'art. 6, della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (paragrafi 36 e 46 della sentenza).

5. I fatti accertati. Al fine di rendere più comprensibili le doglianze di incostituzionalità il Collegio ritiene opportuno descrivere sinteticamente i fatti accertati nel corso del procedimento penale, rinviando per un eventuale approfondimento alla sentenza parziale emessa in data odierna.



Nella previsione del verificarsi di disordini connessi alle manifestazioni di protesta preannunciate in relazione al cd. «Vertice del G8» tenutosi a Genova nel luglio del 2001, la Caserma «Nino Bixio» di Bolzaneto fu individuata, quale sito provvisorio destinato ad ospitare parte dei prevedibili fermati ed arrestati.

L'indagine conoscitiva parlamentare ha accertato che nei tre giorni interessati a Bolzaneto sono state immatricolate duecentoventisei persone, e che si sono verificati ritardi nello svolgimento delle operazioni di polizia giudiziaria. Tra la serata del 20 luglio e il 23 luglio sono stati commessi innumerevoli, ripetuti e continuati atti di violenza e vessazioni nei confronti di soggetti trattenuti a Bolzaneto.

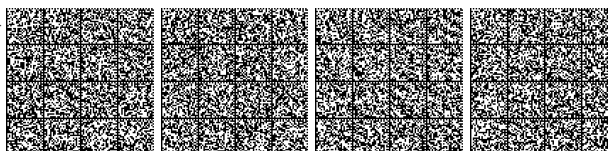
Si è trattato di maltrattamenti e abusi meramente gratuiti, non giustificati da nessuna circostanza, e privi di qualsiasi obiettiva e ragionevole motivazione, che sono stati perpetrati nei confronti di persone inermi in stato di detenzione. Tra le vessazioni più frequenti vi è stata l'imposizione di posizioni vessatorie fatte mantenere per ore e ore (addirittura, in certi casi, per 10, 18, 20 ore e oltre) ed imposte anche a persone ferite o che si trovavano in stato di menomazione fisica. Le più ricorrenti posizioni vessatorie erano lo stazionamento in piedi, a gambe divaricate e braccia alzate diritte sopra la testa, con il viso rivolto al muro, ovvero in equilibrio sulle punte dei piedi o su una gamba sola, oppure in ginocchio sempre con il viso rivolto alla parete, o restare per ore con le mani strette dai «laccetti» di plastica che fungevano da manette oppure la cd posizione di transito, consistente nell'obbligare gli arrestati a camminare tenendo la testa quasi all'altezza delle ginocchia e torcendo contemporaneamente uno o entrambe le braccia dietro la schiena).

Gli atti di violenza sono consistiti in insulti e percosse inflitti da appartenenti alle varie forze di polizia presenti nella caserma in diverse occasioni ed in ogni luogo: durante gli assembramenti che si formavano all'arrivo dei gruppi di arrestati, oppure al passaggio nel corridoio della palazzina che avveniva tra due ali di agenti, oppure all'interno delle celle e persino in infermeria durante la visita medica. Vi è stato anche lo spruzzo di sostanze urticanti o irritanti nelle celle, che hanno anche comportato malori. Gli insulti erano di ogni tipo, da quelli a sfondo sessuale, diretti in particolare alle donne, a quelli razzisti, a quelli di contenuto politico; vi sono state minacce di percosse, di stupro e, addirittura, di morte, costrizioni a pronunciare frasi lesive della propria dignità personale, a sfilare lungo il corridoio facendo il saluto romano e il passo dell'oca, ad ascoltare frasi antisemite ed inneggianti ai regimi fascista e nazista e alla dittatura del generale Pinochet.

Le percosse venivano inferte in tutte le parti del corpo, compresi genitali (con conseguenti lesioni in vari casi), con le mani coperte da pesanti guanti di pelle nera e con i manganelli, senza apparente motivo ovvero per costringere gli arrestati a mantenere la posizione vessatoria loro imposta, o ancora come reazione a richieste, quali quelle di poter conferire con un magistrato o un avvocato, di conoscere il motivo del fermo o dell'arresto o di essere accompagnati in bagno. Spesso gli arrestati per evitare il transito di andata e ritorno lungo il corridoio, con conseguenti percosse, non chiedevano di essere accompagnati in bagno e preferivano urinarsi addosso. Si citano, al solo fine di meglio illustrare la gravità dei fatti commessi, le percosse con pugni e calci nei confronti di L. D., cagionandogli fratture alle costole sinistre, il taglio forzato dei capelli a E. T., le lesioni personali, in danno di L. G. L. A. colpito più volte durante la perquisizione in infermeria, mentre aveva ancora le mani legate dai laccetti di plastica e senza alcun plausibile motivo, cagionandogli, in tal modo, una frattura costale. Ed ancora percosse e minacce a O. B., C. S. P., P. E., N. C., E. T., sino ad arrivare ad episodi spregevoli quali quello commesso a danno di P. E. costretta con violenza a mettere la testa dentro la toilette alla turca e a subire da altri agenti della polizia penitenziaria pronunce di frasi ingiuriose con espliciti riferimenti sessuali.

Emblematici della gratuità delle violenze sono i delitti subiti da A. G. L'assistente della Polizia di Stato P. M. è stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per il delitto di lesioni perché, «afferrando con le due mani le dita della mano sinistra di una delle persone fermate, A. G., e poi tirando violentemente le dita stesse in senso opposto in modo da divaricarle, cagionava al citato A. G., lesioni personali (ferita lacero contusa della lunghezza di cinque centimetri tra il terzo e quarto raggio della mano sinistra in corrispondenza delle due articolazioni metacarpo-falangee), dalle quali derivava una malattia guarita in cinquanta giorni». A., dopo la grave violenza subita, viene portato in infermeria e la mano sanguinante gli viene suturata senza alcuna anestesia: il dirigente medico del Servizio sanitario penitenziario T. G., teneva ferma la mano mentre il medico A. A. procedeva materialmente alla sutura. Le caratteristiche della ferita, che richiedeva il referto, rendevano evidente che non si era trattato di una semplice caduta dalle scale, come detto dal terrorizzato A. per spiegare l'accaduto, tanto più che a Bolzaneto c'erano solo tre gradini: invece viene minacciato con la frase «se non stai zitto ti diamo le altre».

I fatti in questione hanno avuto anche riflessi internazionali: si pensi alle ripetute condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha imposto allo Stato italiano ulteriori risarcimenti per danni. Tra le altre si citano le sentenze del 22 giugno e del 26 ottobre 2017, che hanno riguardato proprio i fatti di Bolzaneto. In tali pronunce, la Corte europea ha duramente stigmatizzato il comportamento delle autorità italiane, definendo l'operato delle forze



dell'ordine nei confronti degli arrestati quale tortura, e affermando che lo Stato italiano non li ha protetti né ha loro garantito giustizia.

Queste condanne hanno fatto sì che venisse introdotto nel nostro ordinamento giuridico il delitto di tortura (legge 14 luglio 2017, n. 110, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 166 del 18 luglio 2017).

7. L'irragionevolezza della norma e la violazione delle norme costituzionali (articoli 3, 97 e 103 Cost.). Osserva il collegio che la giurisprudenza costituzionale «ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di "razionalità" della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'"esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità" (sentenza n. 421 del 1991) ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa (sentenze n. 46 del 1993, n. 81 del 1992)» e che «Tale giudizio deve svolgersi "attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti" (sentenza n. 1130 del 1988). A questo scopo può essere utilizzato il test di proporzionalità, insieme con quello di ragionevolezza, che "richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi" (Corte costituzionale sentenze n. 162/2014 punto 13 del diritto, n. 87/2012 punto 7 del diritto).

Ciò premesso, la sommaria descrizione dei fatti sopra esposta rende palese l'irragionevolezza della disciplina introdotta dal Lodo Bernardo. L'irrazionalità della norma è, innanzi tutto, intrinseca e consiste nella previsione di limitare la perseguibilità del danno all'immagine solo in presenza di determinati reati (i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale), escludendo fattispecie delittuose ben più gravi sia a livello di allarme sociale che di incidenza lesiva sul prestigio della pubblica amministrazione.

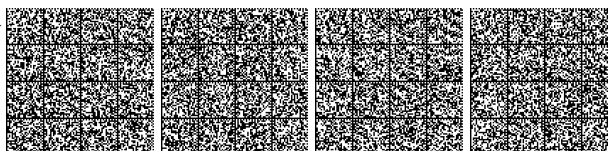
Si prenda ad esempio il reato previsto dall'art. 323 codice penale la cui commissione autorizza la perseguibilità del danno all'immagine: l'abuso d'ufficio è un delitto residuale ("salvo che il fatto non costituisca un più grave reato") e la giurisprudenza della Cassazione, in applicazione della regola della specialità prevista dall'art. 15 codice penale ha escluso il concorso formale di tale reato con altri più gravi, per i quali opera l'aggravata prevista dall'art. 61, n. 9, codice penale ("avere commesso il fatto con abuso dei poteri, o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio"). In particolare è stato affermato che «il delitto di abuso di ufficio si caratterizza per essere un reato il cui oggetto giuridico va individuato nell'interesse a che la persona investita di una pubblica funzione o di un servizio pubblico, nel compimento di atti o di comportamenti relativi al proprio servizio o funzione, assicuri il normale funzionamento dell'amministrazione, esercitando le proprie funzioni nel «rispetto delle norme di legge o di regolamento» con la conseguenza che è proprio l'ingiustizia dell'evento danno o vantaggio patrimoniale - "intenzionalmente" cagionato mediante violazione di norme di legge o di regolamento - ad attribuire rilevanza penale alla condotta dell'agente.

Qualora, invece, il comportamento del pubblico ufficiale si concretizzi nella violazione di una norma penale generale diretta a sanzionare chiunque commetta il fatto da essa previsto (es. percosse, lesioni, minacce, ingiuria), si configura unicamente tale ipotesi di reato, eventualmente aggravata dall'art. 61 codice penale, n. 9, quando il fatto è stato commesso anche con l'abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti alla funzione pubblica esercitata.

In tal caso, infatti, l'evento della condotta *contra ius* non costituisce alcunché di ulteriore rispetto alla fattispecie tipica realizzata, e il "comportamento" di abuso è assorbito ed esaurito in quest'ultima fattispecie, che si pone come *lex specialis* rispetto a quella di cui all'art. 323 codice penale» (Cass. n. 42801 del 2008, n. 2974 del 2007, n. 49536 del 2003).

Lo stesso legislatore, probabilmente rendendosi conto della eccessiva limitazione contenuta nel Lodo Bernardo, con il codice della giustizia contabile ha allargato la tipologia di reati per i quali è ammissibile il risarcimento del danno all'immagine, estendendola ai delitti a danno della pubblica amministrazione. Ma questo allargamento, che come si è visto non è applicabile *ratione temporis* al presente giudizio, non sembra risolvere il problema; ed infatti, se con l'espressione «a danno della pubblica amministrazione» si intendono i soli delitti che procurano un danno patrimoniale all'amministrazione, e cioè tutti quei delitti nei quali l'amministrazione, ritenendosi danneggiata può costituirsi parte civile, si arriverebbe all'aberrante conclusione di escludere tutti i reati nei quali l'amministrazione, rivestendo la qualifica di responsabile civile, non può costituirsi parte civile e quelli nei quali l'abuso della funzione pubblica è previsto come aggravante specifica.

Si pensi al delitto di tortura, previsto dall'art. 613-bis del codice penale, introdotto come sopra detto dalla recentissima legge n. 110/2017, che, sebbene preveda come aggravante specifica la commissione del fatto da parte di «un pubblico ufficiale o di un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti



alla funzione o al servizio» ed abbia una pena edittale (reclusione da cinque a dodici anni) nettamente superiore a quella prevista per l'abuso d'ufficio (reclusione da uno a quattro anni) o della truffa ai danni della pubblica amministrazione (reclusione da uno a cinque anni e multa da € 309 a € 1.549) non consente l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine, non essendo né un delitto contro la pubblica amministrazione né un delitto a danno dell'amministrazione.

Altrettanto irrazionale è prevedere che i reati in questione vengano previamente accertati con sentenza di condanna passata in giudicato. Innanzi tutto, va evidenziato che il requisito del preventivo giudicato penale opera, di fatto, soltanto per la giurisdizione contabile. La giurisprudenza della Cassazione, infatti, ha ritenuto legittima la condanna per il danno all'immagine a favore dell'amministrazione, costituita parte civile, sia contestualmente alla condanna penale sia nell'ipotesi di reato dichiarato prescritto, argomentando dall'esistenza riconosciuta nel diritto vivente del cd doppio binario, consistente nella reciproca indipendenza tra la giurisdizione civile e penale, e quella contabile, anche quando investono un medesimo fatto materiale, sicché non si pone un problema di giurisdizione ma di proponibilità dell'azione (sentenze 48603 e 35205 del 2017). Alla luce di questa giurisprudenza, recepita nella relazione di orientamento del massimario della Cassazione n. 81/2017, è solo il pubblico ministero contabile che deve attendere il passaggio in giudicato della sentenza di condanna e che in caso di dichiarazione di prescrizione del reato non può esercitare l'azione.

In tal modo, oltre all'evidente irrazionalità della norma, risulta violato anche il principio di effettività della giurisdizione, il quale implica che il processo deve essere lo strumento attraverso cui il soggetto leso può ottenere, ricorrendo al giudice, tutto, e proprio tutto, quello che gli spetta in base al diritto sostanziale. Esso è volto a presidiare l'adeguatezza degli strumenti processuali posti a disposizione dall'ordinamento per la tutela in giudizio dei diritti ed è sancito, per la giurisdizione contabile dall'art. 2 del codice di giustizia contabile, che costituisce norma interposta dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione.

Inoltre, l'irrazionalità della previsione di un giudicato penale di condanna si evidenzia anche con riferimento alle ipotesi nelle quali l'accertamento dei fatti da parte del giudice penale ha comportato la dichiarazione di prescrizione del reato e, come avvenuto nella fattispecie oggetto del presente giudizio, l'accertamento della responsabilità degli imputati ai soli effetti civili, con conseguente condanna al risarcimento del danno, anche delle amministrazioni responsabili civili.

In questi casi accertamento del fatto compiuto dal giudice penale è inesistente a fini della risarcibilità del danno all'immagine, mentre ai fini civili, non sole è rilevante ma condiziona anche la pronuncia del giudice penale. La consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, infatti, ha affermato «che deve essere ritenuto principio inderogabile del processo penale quello secondo cui la condanna al risarcimento o alle restituzioni può essere pronunciata solo se il giudice penale ritenga accertata la responsabilità penale dell'imputato; anche se la estinzione del reato non gli consente di pronunciare (o di confermare) la condanna penale» (Cass. pen. n. 1748 del 2006) ed ha precisato che, in presenza della causa estintiva del reato, si impone un esame approfondito di tutto quanto rilevi ai fini della responsabilità civile con la conseguenza che «se da questo esame emerge la prova della innocenza, si dovrà ricorrere alla corrispondente formula assolutoria in quanto l'obbligo di declaratoria immediata della causa estintiva si basa sul principio di economia processuale: pertanto, quando l'esame ex professo di altri aspetti è effettuato, sia pure per esigenze di decisione non penale, l'accertamento effettuato non può essere posto nel nulla e può portare ad una assoluzione di merito, riprendendo vigore come canone interpretativo quello del *favor rei*», mentre «qualora non emerga che il fatto non sussiste, che l'imputato non lo ha commesso, ecc., non potrà addivenirsi ad una pronuncia assolutoria» (Cass. pen. n. 1748 del 2006, ripresa e condivisa da Cass. SU penali n. 35490 del 2009, Cass. SU penali n. 40109 del 2013 nonché Cass. pen. n. 14522 del 2009, n. 3869 del 2014 e da ultimo n. 29499 del 2017).

L'irrazionalità della norma in questione si trasforma in manifesta irragionevolezza se si esamina la disciplina derogatoria contenuta nelle disposizioni richiamate al punto 4.

Nelle suddette ipotesi l'azionabilità del danno all'immagine prescinde dalla previa sentenza penale di condanna passata in giudicato (lettere c e d) ed addirittura dalla commissione di un qualsiasi reato (lettere a e b).

Quanto alla mancanza di un preventivo giudicato penale di condanna va ricordata la possibilità prevista dagli articoli 55-*quater*, comma 3-*quater* e 55-*quinquies* comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 16, comma 1 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, di chiedere il danno all'immagine nei confronti dei cd «furbetti del cartellino» quantificandone persino l'ammontare («l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento»), indipendentemente dall'esito del procedimento penale. Infatti, dopo aver disposto termini brevissimi per l'avvio (contestualmente al provvedimento di sospensione da adottare entro 48 ore dalla conoscenza del fatto) e la conclusione (trenta giorni a fronte dei centoventi giorni normalmente previsti) del procedimento disciplinare, la norma dispone che «la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. La Pro-



cura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'art. 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centocinquanta giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga" In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza contabile, che ha affermato l'esistenza di «indiscutibili caratteri di autonomia» tra la fattispecie contemplata dall'art. 55-*quinquies*, e quella, più generale, prevista, dall'art. 17, comma 30-*ter*, decreto-legge n. 78/2009, precisando che con la suddetta norma il legislatore ha «voluto prescindere, ai fini della punibilità erariale della fattispecie, da un previo pronunciamento sulla responsabilità penale» come «è chiaramente dimostrato dall'inciso contenuto nel secondo comma dell'art. 55-*quinquies*, a tenore del quale si può procedere all'applicazione della norma .. ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni...» (sezione II appello 662/2017).

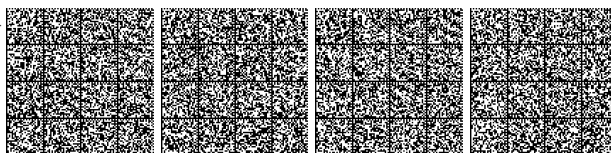
Quanto alla mancata commissione da parte del responsabile di un qualsiasi reato, vanno richiamati l'art. 1, comma 12, della legge 6 novembre 2012, n. 190, e l'art. 46 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dall'art. 37 del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97. La prima disposizione prevede che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza possa essere citato in giudizio «per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione», qualora venga commesso all'interno dell'amministrazione, un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato; la seconda prevede che, per il responsabile della trasparenza, il mancato adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico costituiscono «causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione».

Osserva il Collegio che costituisce ormai *jus receptum*, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 codice civile, che il danno non patrimoniale è risarcibile, senza necessità di un'espressa previsione legislativa, quando il fatto illecito, non necessariamente configurabile come reato, ha violato in modo grave i diritti inviolabili della persona, come tali oggetto di tutela costituzionale (*ex multis* Cass. 4542/2012, Cass. SU civili 26972/08 e 6572/06) e che la tutela dell'immagine della pubblica amministrazione trova il suo fondamento nell'art. 97, secondo comma, della costituzione, il quale «impone la costruzione, sul piano legislativo, di un modello di pubblica amministrazione che ispiri costantemente la sua azione al rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza e imparzialità. Si tratta di regole che conformano, all'interno» le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa. È indubbio come sussista una stretta connessione tra la tutela dell'immagine della pubblica amministrazione e il rispetto del suddetto precetto costituzionale. Può ritenersi, infatti, che l'autorità pubblica sia titolare di un diritto "personale", rappresentato dall'immagine che i consociati abbiano delle modalità di azione conforme ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità. Tale relazione tendenzialmente esistente tra le regole "interne", improntate al rispetto dei predetti canoni, e la proiezione "esterna" di esse, giustifica il riconoscimento, in capo all'amministrazione, di una tutela risarcitoria» (Corte costituzionale sentenza n. 355/2010 punto 16 della parte in diritto).

Il diritto all'immagine costituisce, pertanto, un diritto inviolabile della persona giuridica pubblica che trova il suo fondamento nel principio di buon andamento sancito dall'art. 97, secondo comma, della Costituzione. Diritto che viene leso quando l'amministrazione, a causa della condotta illecita perpetrata dai dipendenti infedeli, perde credibilità e la fiducia dei cittadini - amministrati, poiché ingenera in questi ultimi la convinzione che il comportamento illecito posto in essere dal dipendente rappresenti il modo in cui essa agisce ordinariamente. Da ciò consegue che un comportamento illecito privo di rilevanza penale può ledere l'immagine in misura maggiore rispetto ad illeciti costituenti anche reati, non solo perché ingenera nei cittadini la convinzione che l'azione dell'amministrazione sia sistematicamente inefficace, inefficiente ed antieconomica, ma perché evidenzia una deresponsabilizzazione dell'intero apparato, incapace di venire incontro alle necessità degli utenti, come dimostrato dalla risonanza e diffusione dei fenomeni cd di mala amministrazione. Un illecito non penale, consistente ad esempio, come nella fattispecie del presente giudizio, in omessa vigilanza, può causare un danno maggiore di una condotta penalmente rilevante, anche in considerazione della frequenza e ripetitività di tali comportamenti.

In altre parole ciò che effettivamente lede l'immagine dell'amministrazione non è la commissione di un determinato reato da parte di un dipendente infedele, quanto l'esistenza di un illecito, anche penalmente non rilevante, che denota l'inefficienza dell'apparato e la sua incapacità di agire, secondo il canone sancito dall'art. 97, secondo comma. Cost. È questa la *ratio* delle norme sopra richiamate che prevedono la responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Il cd Lodo Bernardo, emanato «all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere», (sentenza 355/2010 punto 8 del diritto), paradossalmente viola proprio il canone di buon andamento che intendeva tutelare, non consentendo la risarcibilità del danno all'immagine proprio nei casi di maggiore inefficienza dell'amministrazione.



In conclusione, il Collegio ritiene irrazionale aver collegato la risarcibilità del danno all'immagine alla commissione di determinati reati, impedendo che il predetto danno possa essere perseguito anche quando è causato da comportamenti illeciti penalmente non rilevanti e nell'aver richiesto che il delitto per il quale è consentito l'esercizio dell'azione venga previamente accertato con sentenza penale di condanna passata in giudicato, perché in tal modo la risarcibilità del danno all'immagine non ha alcuna connessione con la effettiva gravità della lesione causata dalla condotta illecita.

Tale irrazionalità risulta avvalorata dalle norme emesse successivamente al Lodo Bernardo, che privano la disciplina legislativa sul danno all'immagine di una propria coerenza logica, con la aberrante conseguenza che è possibile richiedere il risarcimento del danno all'immagine al pubblico dipendente che giustifica l'assenza dal servizio, magari di soli due o tre giorni, mediante una certificazione medica falsa, o attestante falsamente uno stato di malattia, mentre né è impedita l'azionabilità nei confronti di chi ha commesso, o ha impedito che venissero commessi, fatti che hanno oscurato l'immagine dell'intera Nazione, tanto da essere definiti da *Amnesty International* come «la più grande sospensione dei diritti umani e democratici dalla Seconda guerra mondiale in Europa». Questa conclusione appare manifestamente illogica, irrazionale, intrinsecamente contraddittoria e contraria al più elementare senso di giustizia.

*P. Q. M.*

*Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito con modifiche dalla legge n. 102 del 2009, a sua volta modificata dalla legge n. 141 del 2009, in relazione agli articoli 3, 97, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione.*

*Ordina la sospensione del giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa al Procuratore regionale ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata anche ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Così deciso in Genova, nelle Camere di consiglio del 9 e 29 marzo, del 3 e 26 maggio, del 21 giugno, del 18 luglio, del 2 agosto, del 6 settembre 2017 e del 4 aprile 2018.*

*Il Presidente estensore: PISCHEDDA*

*Depositato in segreteria in data 22 maggio 2018.*

*Il Funzionario preposto: CASCANI*

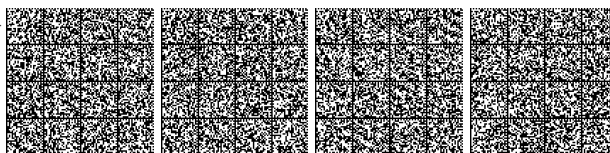
18C00245

N. 165

*Ordinanza del 29 maggio 2018 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria nel giudizio di responsabilità proposto dal Procuratore regionale della Corte dei conti per la Liguria contro C. V.*

**Responsabilità amministrativa e contabile - Procedimento di responsabilità per danno erariale - Esercizio dell'azione da parte della Procura della Corte dei conti per il risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna del pubblico dipendente - Preclusione nelle ipotesi di reati dolosi dichiarati prescritti con sentenza passata in giudicato.**

- Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 176 [recte: n. 174] (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), art. 51, commi 6 e 7.





## LA CORTE DEI CONTI

## SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA LIGURIA

Composta dai seguenti magistrati:

Mario Pischedda - Presidente;

Maria Riolo - Giudice;

Gianluca Bragho' - Giudice relatore;

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di responsabilità, iscritto al numero 19908 del registro di Segreteria, instaurato ad istanza della Procura regionale della Corte dei Conti per la Liguria nei confronti del signor C. V., nato a Roma il..., residente..., località..., alla via..., n...;

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Sciolta la riserva assunta nelle camere di consiglio del 14 giugno 2017 e del 7 settembre 2017;

## RITENUTO IN FATTO

Con atto di citazione depositato in data 30 novembre 2016, la Procura regionale ha convenuto in giudizio il sig. V. C. in qualità di comandante del VII Nucleo Antisommossa del I Reparto Mobile di Roma, responsabile del comando in Genova nella zona di corso Buenos Aires, per sentirlo condannare al risarcimento in favore del Ministero degli interni della somma di euro 53.498,24 (cinquantatremilaquattrocentonovantotto/24 centesimi) per danno patrimoniale e, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione circa la questione di costituzionalità dell'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, della somma di euro 50.000,00 (cinquantamila/00) a titolo di danno all'immagine o della diversa somma che sarà liquidata dalla Sezione Giurisdizionale, oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali, nonché alle spese del giudizio.

La sentenza di condanna a carico del convenuto, emessa all'esito della camera di consiglio del 14 giugno, consegue, quanto al danno patrimoniale indiretto, alle plurime condanne al risarcimento danni, in solido con il Ministero degli interni, a favore delle parti civili costituite e al rimborso delle spese legali affrontate dalle medesime nei tre gradi di giudizio penale instaurati a carico del C. per i reati di lesioni personali e di violenza privata aggravate dalla circostanza p e p. dall'art. 61 n. 9 del c.p.

Nel processo penale il C. era stato rinviato a giudizio per rispondere:

a) del reato di cui agli articoli 81 cpv., 582, 585, 61 n. 2 e 9 c.p. «perché, quale comandante del VII Nucleo Antisommossa del I Reparto Mobile di Roma, essendone al comando in Genova, nella zona di corso Buenos Aires, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso ed al fine di commettere il reato di cui al capo b, cagionava lesioni personali a V. M., V. G., L. N. e S. M., consistite in urticazione degli occhi, con conseguente temporaneo accecamento, e della pelle del volto, affaticamento respiratorio per V. G.; urticazione degli occhi, con conseguente temporaneo accecamento per V. M., urticazione degli occhi, con temporaneo accecamento, forti sudorazioni per L. N., urticazione del volto per S. M... agendo per mezzo di una bomboletta spray di gas urticante C. S. in dotazione quale armamento personale di servizio, con l'aggravante di aver abusato dei poteri e di aver violato i doveri inerenti la propria funzione di pubblico ufficiale; in Genova il 20 luglio 2001»;

b) del reato di cui agli articoli 81 cpv., 610, 61 n. 9 c.p. «perché, nella medesima qualità indicata sub a), mediante violenza consistita nell'utilizzazione di una bomboletta spray di gas urticante C. S. in dotazione quale armamento personale di servizio contro V. M., V. G., L. N., S. M... in carenza dei presupposti legittimanti l'uso di tale arma, costringeva i medesimi ad allontanarsi dal viale ove sostavano; in Genova il 20 luglio 2011».

Il Tribunale di Genova, con sentenza in data 11 dicembre 2008, aveva assolto l'imputato dal reato di cui al capo «a» e condannato per il reato di cui al capo «b» alla pena di mesi quattro di reclusione, con pena sospesa e non menzione.

La Corte di Appello di Genova, con sentenza in data 13 gennaio 2012, aveva dichiarato non doversi procedere nei confronti dell'imputato in ordine ai reati ascritti, in quanto estinti per prescrizione; aveva condannato il C. in solido con il responsabile civile al risarcimento dei danni nei confronti dette parti civili costituite, da liquidarsi in separata sede; aveva condannato il C. e il Ministero dell'interno in solido al pagamento delle spese sostenute dalle parti civili,



liquidate in euro 7.000,00 oltre iva e c.p.a. a favore della Associazione Giuristi Democratici di Genova per entrambi i gradi di giudizio, distratti a favore del difensore; in euro 7.000,00 oltre iva e c.p.a. a favore di L. N. per entrambi i gradi di giudizio, distratti a favore del difensore; in euro 7.000,00 oltre iva e c.p.a. a favore di V. M. per entrambi i gradi di giudizio, distratti a favore del difensore; in euro 8.000,00 oltre iva e c.p.a. a favore di V. G. per entrambi i gradi di giudizio, distratti a favore del difensore.

La Corte di Cassazione, con sentenza n. 46787/13, aveva rigettato i ricorsi proposti da C. e dal Ministero dell'interno, condannando i ricorrenti al pagamento delle spese processuali, nonché «alla rifusione delle spese sostenute per questo giudizio di cassazione dalle parti civili e liquidate per ciascuna in euro 2.500,00 oltre accessori come per legge».

L'ipotesi accusatoria ha trovato pieno riscontro nella sentenza della Corte di appello (confermata in Cassazione e dunque passata in giudicato), la quale, pur dovendo prendere atto del maturato termine prescrizione, ha ritenuto comunque integrato comportamento delittuoso da parte del C., condannandolo in solido con il responsabile civile Ministero dell'interno al risarcimento danni nei confronti delle parti civili costituite e al rimborso delle spese legali affrontate da queste ultime.

La condotta illecita del funzionario di Polizia ha causato quindi all'erario un danno patrimoniale «indiretto»: il Ministero dell'interno, condannato in solido quale responsabile civile, è stato infatti costretto a versare alle controparti la somma di euro 49.483,20 a titolo di spese legali, cui si sono aggiunti euro 4.015,04 corrisposti al V (soggetto maggiormente danneggiato) in seguito ad accordo transattivo stipulato in data 26 ottobre 2015: complessivamente, euro 53.498,24 (cinquantatremilaquattrocentonovantotto/24).

La Procura ha ritenuto sussistente un'ulteriore ipotesi di responsabilità del C. a titolo di danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, visto il rilievo assunto dall'episodio sugli organi di informazione, nonché il grado del responsabile.

La vicenda, come è noto, è da ascrivere nel coacervo dei terribili fatti del G8 2001 di Genova, cui risolti giudiziari e mediatici hanno ottenuto tristemente gli onori negativi della risonanza mondiale.

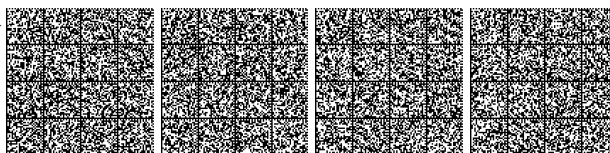
Nel motivare l'entità della richiesta risarcitoria del danno all'immagine, causato dal convenuto all'Amministrazione di appartenenza e allo Stato, il requirente osserva che per gli appartenenti alle «Forze dell'ordine il rapporto di servizio viene ad assumere una particolare più intensa connotazione che discende dal dovere di fedeltà di cui all'art. 54 della Costituzione, da intendersi come fedeltà qualificata, con contenuto più ampio di quello riguardante la totalità dei cittadini, essendo idonea a fondare doveri più impegnativi nei confronti di chi, essendo tenuto a prestare giuramento, contrae anche un vincolo di ordine morale, che a quelli giuridici si aggiunge» (Corte dei conti, Sez. Friuli-Venezia Giulia, n. 491/2007).

Nella fattispecie, oltre al menzionato art. 54 Cost. e alle richiamate norme penali, ritiene la Procura essere stato violato in modo diretto ed immediato l'art. 97 della Costituzione, che sancisce il dovere di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione.

L'estrema rilevanza dei compiti istituzionalmente attribuiti alla Polizia di Stato impone che tutti gli appartenenti al Corpo mantengano una condotta assolutamente irreprensibile. Non solo. In un ordinamento democratico è di fondamentale importanza che l'opinione pubblica abbia un'elevata considerazione delle Forze dell'Ordine: tale generale apprezzamento è condizione necessaria per l'efficace raggiungimento delle finalità che lo Stato attribuisce loro.

Può aggiungersi che la Corte costituzionale (sentenza n. 112 del 2014) nel considerare non irragionevole la previsione della destituzione di diritto per gli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, quale conseguenza automatica dell'applicazione di una misura di sicurezza personale, ha sottolineato che la specialità del censurato art. 8, primo comma, lett. c), del decreto del Presidente della Repubblica n. 737 del 1981, è dovuta alla «peculiarità e delicatezza dei compiti affidati» alla predetta categoria di dipendenti pubblici e «connessi alla salvaguardia di diritti fondamentali». Pertanto, la Corte ha ritenuto conforme a Costituzione «una disciplina che valuti in termini rigorosi le conseguenze che discendono, sul piano del rapporto di impiego, dalla accertata pericolosità del pubblico dipendente, in particolar modo laddove (...) tale situazione abbia determinato condotte penalmente rilevanti. Essa trasparentemente riflette la preminenza attribuita dal legislatore all'interesse della collettività ad essere difesa dalla pericolosità sociale di un suo membro, allorché questo sia un dipendente dell'Amministrazione di pubblica sicurezza ... *omissis* ...».

Né può essere dimenticato il contenuto del «Codice Europeo di Etica per la Polizia» (adottato dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa - Raccomandazione n. 2001/10 - nel settembre 2001, in seguito all'ondata di sdegno per i fatti del G8 di Genova) ove vengono riaffermati i divieti assoluti — già, peraltro, presenti in tutti gli ordinamenti — di comportamenti che ledano i valori fondamentali della persona, la sacralità della stessa, sia in termini fisici che morali.



Ogni qual volta l'immagine dell'Amministrazione è lesa da comportamenti illeciti, si verifica, dunque, una violazione del diritto all'immagine «intesa come diritto al conseguimento, al mantenimento ed al riconoscimento della propria identità come persona giuridica pubblica» (Corte dei conti, SS.RR. n. 10/2003/QM, confermata, rispetto ai contenuti sostanziali, dalla successiva n. 1/2011/QM), violazione che è economicamente valutabile e risarcibile.

La quantificazione di tale danno, ad avviso del requirente, deve essere effettuata in via equitativa, tenuto conto di tutte le circostanze, dei fatti e del pregiudizio subito — nella specie — dalla Polizia di Stato e dallo Stato stesso alla loro reputazione con grave detrimento al prestigio acquisito attraverso la costante azione dei propri operatori.

In ordine ai parametri da utilizzare per determinare il *quantum* del danno, la Procura richiama la pregressa giurisprudenza contabile ed in particolare la pronuncia delle SS.RR. n. 10/QM del 2003 che ha analiticamente indicato i parametri ai fini della quantificazione del danno in via equitativa.

Applicando, quindi, tali parametri e criteri alle fattispecie in esame, la Procura ritiene che il danno all'immagine possa essere quantificato in euro 50.000,00 (cinquantamila\00), da risarcirsi al Ministero dell'interno, in considerazione del peculiare rilievo della funzione delle Forze dell'Ordine, cui è affidato dall'ordinamento prioritariamente il compito di far rispettare la legge e di tutelare i cittadini, della gravità dei fatti, del grado rivestito dal responsabile (Comandante del VII Nucleo Antisommossa del Reparto Mobile di Roma), dell'attenzione dell'opinione pubblica nazionale sui reati commessi da esponenti delle Forze dell'Ordine, della risonanza mediatica degli eventi.

Circa la proponibilità della richiesta risarcitoria per danno all'immagine, parte attorea ha osservato che il limitato novero dei reati presupposti contrasta con la Carta costituzionale sotto diversi profili, ed occorre quindi eccepire l'illegittimità costituzionale del secondo periodo dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, pur prendendo atto che la Corte costituzionale (sent. 355 del 2010, nonché ord. nn. 219, 220, 221 e 286 del 2011) si è già occupata della conformità a Costituzione del combinato disposto delle predette disposizioni, giudicando - con ampia motivazione - inammissibili o non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti proprio relativamente all'aspetto in esame (esclusione del danno all'immagine della P.A. in presenza di reati diversi da quelli «contro la pubblica amministrazione» previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale).

La successiva giurisprudenza della Corte dei conti non si è, tuttavia, costantemente uniformata all'interpretazione che la Corte costituzionale ha dato della norma in questione. Invero, in base al principio pacifico secondo il quale le sentenze interpretative di rigetto del Giudice delle leggi sono vincolanti (e nemmeno in assoluto) solo per il giudice *a quo* numerose sentenze delle Sezioni territoriali e delle Sezioni centrali di Appello hanno ammesso, in base ad una «interpretazione costituzionalmente orientata» del cosiddetto «Lodo Bernardo» l'azionabilità del danno all'immagine della Pubblica amministrazione in presenza di reati diversi da quelli contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (*ex multis*: Sezione Liguria n. 107 in data 25 giugno 2013 e n. 212 in data 6 dicembre 2013 e, da ultimo, Sez. Prima Giurisdizionale Centrale 379/2014/A in data 11 marzo 2014 e n. 522/2014/A in data 3 aprile 2014). Altre decisioni sono state, invece, di segno opposto.

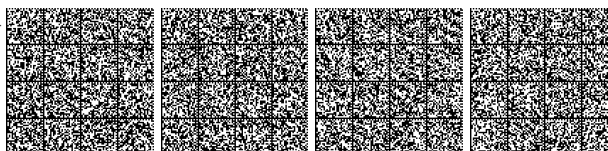
Anche la Corte di Cassazione, chiamata a pronunciarsi sulla questione, ha adottato sentenze contrastanti. Fra le ultime si possono ricordare la sentenza n. 5481 del 4 febbraio 2014, favorevole all'interpretazione ampliativa della tutela risarcitoria del danno all'immagine della Pubblica amministrazione, e, all'opposto, la sentenza n. 14605 del 28 marzo 2014, che ha accolto l'interpretazione, adottata dalla Corte costituzionale, aderente alla lettera della legge.

Da ultimo, sul contrasto giurisprudenziale interno alla Corte dei conti sono intervenute le Sezioni Riunite della stessa Corte con la sentenza n. 8/2015/QM, che ha enunciato il seguente principio di diritto: «l'art. 17, comma 30-ter, va inteso nel senso che le Procure della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine solo per i delitti di cui al Capo I del Titolo II del Libro Secondo del codice penale».

Con tale pronuncia l'interpretazione contenuta nell'enunciato principio di diritto può considerarsi del tutto dominante, tale da configurarsi come «diritto vivente» a livello di legge ordinaria. Ciò determina, ad avviso del Procuratore regionale, un contrasto insanabile della disposizione in esame con la Costituzione, non potendosi più proporre una diversa interpretazione «costituzionalmente orientata» della norma in esame.

Ne consegue che il requirente prospetta l'eccezione di incostituzionalità proponendo esclusivamente argomentazioni non ancora scrutinate dalla Corte costituzionale ed avendo, prevalentemente, riguardo a novità legislative e giurisprudenziali intervenute successivamente alle predette pronunce del Giudice delle leggi.

Parte attorea stima necessario considerare che, successivamente al «Lodo Bernardo», sono state introdotte dal legislatore — fra le altre numerose fattispecie «tipizzate» di danno erariale — tre nuove fattispecie «tipizzate» di danno all'immagine della Pubblica amministrazione.



La prima è correlata alla previsione del reato di false attestazioni o certificazioni non ricondotto dal legislatore nei reati del codice penale, bensì introdotto dall'art. 55-*quinquies* comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001.

La seconda fattispecie tipizzata è relativa alla condotta colposamente omissiva, non costituente reato, ascritta al responsabile della prevenzione della corruzione, che viene sanzionato in caso di omessa predisposizione del piano ed omessa vigilanza ed osservanza delle prescrizioni contenute nel medesimo, in caso di commissione di delitto di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato emessa nei confronti di un pubblico impiegato interno all'amministrazione (art. 1, comma 12, della legge 6 novembre 2012, n. 190).

La terza fattispecie tipizzata è prevista dall'art. 46, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e pone in capo al responsabile le conseguenze derivanti dall'inadempimento degli obblighi di pubblicazione e della mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza.

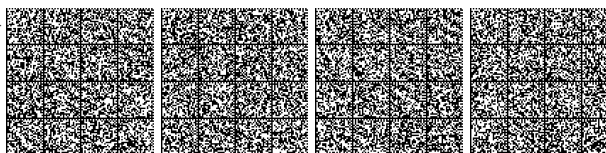
Anche tale fattispecie di danno all'immagine non consegue da fatto di reato. A fronte del mutato quadro normativo, parte attorea ritiene che la citata sentenza della Corte costituzionale n. 355/2010 sia stata in parte superata dall'intenzione del Legislatore che ha per così dire «spezzato il cerchio» della limitazione del danno all'immagine a determinati reati presupposto, estendendo le ipotesi di responsabilità risarcitoria in presenza di condotte omissive non costituenti reato e sanzionando comportamenti non penalmente rilevanti non connotati, persino, da gravità della colpa.

La rottura dell-a coerenza sistematica dell'assetto ordinamentale, nella tesi attorea, impone una revisione della compatibilità costituzionale del c.d. «Lodo Bernardo» in relazione ai principi di ragionevolezza, eguaglianza, equità sostanziale, alla luce del complesso sistematico-argomentativo derivante dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 421/1991, 1/2012, 87/2012, 162/2014.

L'irragionevolezza della limitazione della responsabilità risarcitoria ai soli delitti commessi dal pubblico ufficiale contro la Pubblica amministrazione produce sperequazioni sanzionatorie manifestamente irragionevoli e inique, laddove sanziona fatti meno gravi rispetto a condotte causative di danni all'immagine di maggiore impatto ed estensione (ad esempio reati colposi di rilevante gravità, reati di violenza, reati commessi dal pubblico ufficiale in concorso con soggetti privati a danno delle finanze pubbliche). Limitazione ancor più irrazionale se si pensi all'affermazione contenuta nella menzionata sentenza n. 355/2010, a tenore della quale la Corte costituzionale ha sostenuto che l'assenza di reato presupposto qualificante non conduca ad una delimitazione della giurisdizione contabile rispetto ad altra giurisdizione, quanto piuttosto una vero e proprio confine oggettivo di determinazione del diritto della Pubblica amministrazione di richiedere il risarcimento del danno per lesione alla propria immagine alle sole ipotesi previste dal c.d. «Lodo Bernardo».

In conclusione, assume parte attorea che la disposizione recata dall'art. 17, comma 30-*ter*, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, deve essere dichiarata incostituzionale ed espunta dall'ordinamento per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza delle scelte del legislatore, e dell'art. 97 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di buona amministrazione, in quanto limita la risarcibilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione al pregiudizio scaturente da determinate fattispecie di reato e, di conseguenza, non ammette il risarcimento nel caso di reati diversi (eventualmente ugualmente gravi o addirittura più gravi) e net caso di comportamenti gravemente colposi, fermo restando il limite della soglia minima di gravità della lesione (individuato dalla Corte di Cassazione nella sent. n. 26972 del 2008).

Per le ragioni innanzi esposte, la Procura regionale ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-*ter*, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, per contrasto: con l'art. 3 della Costituzione per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità, di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica dell'ordinamento, di ragionevolezza intrinseca della disposizione, di congruità della scelta legislativa rispetto alla *ratio* dell'intervento normativo (Corte costituzionale sent. 421 del 1991, n. 81 del 1992, n. 46 del 1993, n. 245 del 2007, n. 87 del 2012, n. 162 del 2014); ancora, con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo che a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline adeguatamente differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ovvero sotto il profilo della doverosità di un trattamento perlomeno uguale di situazioni a cui anzi legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe dare un trattamento diseguale, tal che la fattispecie meno grave non riceva un trattamento nettamente più sfavorevole di quella connotata da maggior disvalore (Corte costituzionale sent. n. 1009 del 1988, n. 89 del 1996, n. 1 del 2012, n. 143 del 2014, n. 162 del 2014, n. 241 del 2014); sempre, con l'art. 3 della Costituzione per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza sotto il profilo del trattamento sanzionatorio (comparativamente) equo di situazioni uguali o diverse (Corte costituzionale sent. n. 68 del 2012, n. 47 del 2010, n. 273 del 2010, n. 251 del 2012, n. 80 del 2014);



sempre, con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di ragionevolezza sotto i profili dell'adeguata giustificazione della portata retroattiva della norma non penale, della certezza dell'ordinamento giuridico, della sicurezza giuridica con riguardo a situazioni sostanziali fondate su disposizioni di leggi precedenti (Corte costituzionale sent. n. 374 del 2002, n. 234 del 2007, n. 209 del 2010, n. 41 del 2011, n. 93 del 2011, n. 271 del 2011, n. 78 del 2012, n. 92 del 2013, n. 160 del 2013, n. 170 del 2013); infine, con l'art. 97 della Costituzione per violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

La Procura erariale fa presente che l'art. 17 citato è stato già oggetto di rimessione alla Corte costituzionale, da parte della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Liguria, con ordinanza 19 aprile 2016 (proc. n. 58\13, giudizio nei confronti dei signori V., N., B., C.).

Per quel che concerne il richiamo alla portata precettiva del summenzionato art. 17, comma 30-ter, applicabile, in tesi, *ratione temporis*, va precisato che la Corte costituzionale con ordinanza n. 145/2017, depositata il 21 giugno 2017, ha disposto la restituzione degli atti a questa Sezione regionale remittente, poiché ha ritenuto che «le sopravvenute modifiche, anche tenendo conto della data di entrata in vigore delle stesse, hanno inciso sul citato art. 17, comma 30-ter, e, comunque, hanno determinato una profonda trasformazione del quadro normativo di riferimento (soprattutto in considerazione della disposta abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001), realizzata con modalità tali da influire sul contenuto e sulla prospettazione delle censure e che, quindi, ne rendono ineludibile il riesame da parte del rimettente, cui spetta valutare le ricadute delle modifiche, procedendo ad una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della sollevata questione (per tutte, ordinanze n. 25 del 2017 e n. 115 del 2016).

Nulla ha dedotto il convenuto essendo rimasto contumace nel giudizio di responsabilità a suo carico.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

Con riferimento alla normativa nella quale sussumere il caso in esame, il mutamento del quadro normativo che disciplina l'ammissibilità dell'azione erariale induce Collegio a ritenere applicabile nel giudizio in atto la normativa codicistica in tema di danno erariale e non già il citato art. 17 comma 30-ter.

L'accertamento della normativa applicabile al caso in esame si riverbera direttamente sulla verifica della rilevanza della questione, quale presupposto per sollevare il dubbio di costituzionalità.

Con decorrenza dal 7 ottobre 2016, trova applicazione il codice di giustizia contabile, introdotto con decreto legislativo 24 agosto 2016, n. 174.

Al riguardo va evidenziato che il legislatore ha selettivamente determinato quale *corpus* di norme è immediatamente applicabile ai giudizi in corso, alla stregua di valutazioni sulla regolazione degli assetti processuali pienamente rientranti nella potestà normativa esercitata, che si assume scevra da scelte irrazionali o arbitrarie.

La disciplina *ad hoc* dettata dal legislatore per il graduale inserimento applicativo delle norme codicistiche, elidendo la questione circa la valenza sostanziale o processuale della disciplina abrogante rispetto alla previgente previsione normativa, di cui all'art. 17 comma-ter del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009, n. 102.

È infatti il legislatore medesimo che ha inteso regolare i casi riferiti a fatti commessi prima dell'entrata in vigore del codice, orientando l'interprete nell'individuazione della disciplina applicabile.

Al contrario, laddove il legislatore ha ritenuto di applicare gli istituti codicistici, a valenza sostanziale — come gli atti interrottivi della prescrizione — ai soli fatti commessi e alle omissioni avvenute a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice, ne ha espressamente fatto menzione (art. 2, comma 2, delle disposizioni transitorie con riferimento all'art. 66 del c.g.c.). Si evince dall'art. 2 delle norme transitorie al c.g.c. che le disposizioni di cui alla Parte II, Titolo I, Capi I, II e III del codice (articoli da 51 a 70), disciplinanti l'istruttoria del Pubblico Ministero, si applicano alla data di entrata in vigore del codice, fatti salvi gli atti già compiuti secondo il regime previgente, mentre le disposizioni di cui alla Parte II, Titoli II, III, IV e V (articoli da 73 a 103) si applicano anche ai giudizi in corso.

Orbene, nel caso di specie, l'atto di citazione è stato regolarmente notificato presso la residenza del convenuto, con procedimento di notifica perfezionato mediante il deposito nella cassetta postale degli avvisi successivi al primo tentativo, non andato a buon fine per la temporanea assenza del destinatario, nonché mediante la compiuta giacenza del plico nei termini di legge presso l'ufficio postale di competenza ed allegato al fascicolo processuale con deposito avvenuto in data 30 novembre 2016.



È indubbio dunque che l'istruttoria aperta dal PM si sia manifestata in proiezione processuale, mediante l'esercizio dell'azione di danno solo dopo l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, con conseguente applicazione al giudizio di che trattasi dell'art. 51, commi 6 e 7, c.g.c. richiamato dall'art. 2 delle citate disposizioni transitorie (Cfr: Sezione giur. Marche, sent. 7/2017; Sezione giur. Sicilia, sent. 687/2017).

Osserva ulteriormente il Collegio che il codice di giustizia contabile all'art. 4, lett. h) dell'allegato 3 (norme transitorie e abrogazioni) ha espunto, a decorrere dalla data di entrata in vigore della novella codicistica, il primo periodo dell'art. 17, comma 30-ter, decreto-legge n. 78 del 2009 cit., lasciando intatto testo successivo della norma, a tenore della quale ragione per il risarcimento del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione può essere esercitata dal Pubblico Ministero contabile — a pena di nullità — soltanto a fronte di una sentenza penale definitiva di condanna del pubblico dipendente per uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. richiamati dall'art. 7, legge 27 marzo 2001, n. 97.

Anche quest'ultima disposizione è stata parimenti abrogata dal predetto art. 4 dell'allegato 3 del Codice (vedasi lett. g), venendo così meno la previgente limitazione del novero dei delitti per i quali è perseguibile danno all'immagine.

Nel determinare la portata della disciplina relativa al danno all'immagine, il Collegio evidenzia che il richiamo compiuto dal comma 2 del citato art. 4 identifica la norma di riferimento, necessaria ad individuare il «corrispondente istituto» codicistico che subentra in luogo di quello abrogato.

Il «corrispondente istituto» è rinvenibile in modo univoco e onnicomprensivo nella nozione di danno erariale disciplinato dagli articoli 51 e seguenti del c.g.c., ovvero, con riferimento al danno all'immagine, il danno erariale, perpetrato dai dipendenti pubblici per delitti commessi a danno delle Pubbliche amministrazioni (cfr. Sezione giur. Lombardia, sentenza n. 201/2016).

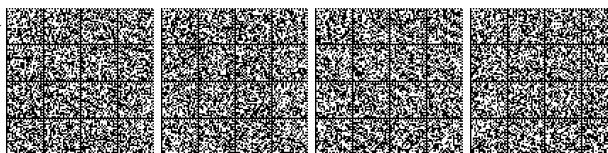
Si evidenzia che danno all'immagine viene espressamente contemplato solo all'art. 51, comma 6, del codice, il quale prescrive che la nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile anche d'ufficio. «Sicché, in mancanza di ulteriori specificazioni normative, tali nuovi “presupposti” di proponibilità della domanda di risarcimento del danno all'immagine (alla luce dell'abrogazione del cennato Lodo Bernardo e del menzionato art. 7 della legge n. 97 del 2001) non possono che essere individuati in quelli previsti dal medesimo art. 51, al comma 7 (unica disposizione del Codice che appare colmare il vuoto normativo determinatosi in conseguenza delle suddette abrogazioni), ai sensi del quale: La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'art. 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271».

Poiché, dunque, nell'art. 51, comma 6, del Codice, si fa espresso riferimento al danno all'immagine, il contenuto di detta norma, in combinato con il generale richiamo, nel successivo comma 7, a delitti commessi a danno della P.A. accertati con sentenza penale irrevocabile, conduce a ritenere che, ai fini dell'individuazione dei “presupposti” di che trattasi, tali reati siano da individuare, sul piano testuale e logico, senza la previgente delimitazione, in tutti i delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni da dipendenti pubblici (o da soggetti legati da rapporto di servizio, secondo notori approdi di questa Corte). Ad avviso della Sezione, dunque, dopo la novella del decreto legislativo n. 174 del 2016, qualsiasi delitto commesso da pubblici dipendenti (o da soggetti legati da rapporto di servizio alla P.A.) in danno della P.A., accertato con sentenza penale definitiva è idoneo a configurare — senza più la limitazione tipologica di cui all'abrogato art. 7 della legge n. 97 del 2001 — il presupposto per l'eventuale promovimento dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine di cui al comma 6 dell'art. 51 del menzionato Codice» (così testualmente, Sezione giur. Lombardia cit.).

L'individuazione della norma applicabile non muta, se si intenda seguire l'orientamento giurisprudenziale che identifica nella disciplina del danno all'immagine i presupposti di proponibilità della domanda, da intendersi quali condizioni dell'azione (Cfr. Sezione giur. Veneto, sent. n. 219/2016).

Orbene, le condizioni detrazione (irrevocabilità della sentenza di condanna in sede penale per un fatto di reato commesso dal pubblico ufficiale a danno della Pubblica Amministrazione) devono essere valutate al momento della proposizione della citazione al convenuto.

In conclusione, sotto il profilo della rilevanza della questione, il Collegio ritiene di aver dimostrato, che pur applicando la disciplina codicistica (*sub specie* art. 51, commi 6 e 7 c.g.c.), il presupposto per il promovimento dell'azione risarcitoria a titolo di danno all'immagine della P.A. si rinviene nell'acclarata sussistenza di condanna irrevocabile pronunciata nei confronti del dipendente pubblico per i delitti commessi a danno delle stesse.



La persistenza della pregiudiziale pronuncia penale di condanna, quale presupposto dell'azione erariale, è peraltro confermata dall'attuale vigenza dell'art. 17 comma 30-ter, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, a tenore del quale si prescrive che «le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta».

I mutamenti legislativi conseguenti all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile non hanno snaturato i presupposti dell'azione per far valere il danno all'immagine, ma hanno fatto convergere l'apparato risarcitorio verso forme di contrasto ordinamentale a comportamenti devianti dal corretto esercizio dei poteri funzionali.

L'ottica ampliativa dell'area della risarcibilità del danno all'immagine non comprende tutti indistintamente le condotte ascrivibili a delitti commessi dal pubblico ufficiale.

Esulano dal circuito normativo le condotte delittuose commesse per fatti privati o per eventi non connessi con l'esecuzione delle funzioni istituzionali del dipendente, ma vi rientrano i fatti di reato plurioffensivi che sono commessi nei confronti di privati in occasione dello svolgimento di funzioni istituzionali incise da comportamento deviante e infedele del pubblico ufficiale (abuso delle pubbliche funzioni).

E dunque nel caso sottoposto al vaglio giurisdizionale, che vede protagonista un funzionario di Polizia, nel pieno dell'esercizio delle sue funzioni di tutela dell'ordine pubblico, nell'atto di spruzzare uno spray urticante ad altezza viso (in assenza di circostanze che ne giustificassero l'utilizzo) per costringere i signori V., V., L. e S. ad allontanarsi dal luogo ove sostavano (da qui la contestazione del reato di violenza privata ex art. 610 c.p.), la condotta pregiudizievole ha, nel medesimo contesto di luogo ed azione, provocato conseguenze fisiche, nei soggetti colpiti, integranti il delitto di lesione personale (ai sensi degli articoli 582 e 585 c.p.), ed ha inferto alla reputazione pubblica dell'Amministrazione della Polizia di Stato un grave pregiudizio di immagine.

Duplici è il bene giuridico leso dal fatto di reato: l'integrità fisica dei pacifici astanti e la reputazione dell'Amministrazione di Polizia dello Stato, da intendersi quale soggetto pubblico cui è affidata la tutela dell'ordine e della sicurezza dei cittadini nell'atto di esercitare le libertà civili. La lesione di entrambi i beni giuridici tutelati dall'ordinamento proviene proprio dal soggetto cui era demandata la funzione pubblica di protezione.

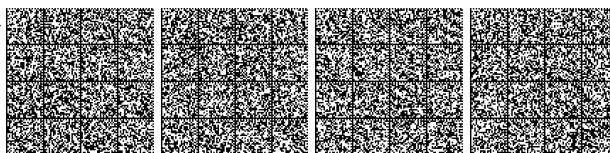
Gli esiti del processo penale hanno riscontrato l'illiceità della condotta posta in essere dal pubblico ufficiale. La Suprema Corte di Cassazione, pur dovendo prendere atto del maturato termine prescrizione, ha ritenuto comunque integrato il comportamento delittuoso da parte dell'imputato, condannandolo in solido con il responsabile civile Ministero dell'interno al risarcimento danni nei confronti delle parti civili costituite e al rimborso delle spese legali affrontate da queste ultime.

La carenza del requisito della condanna penale irrevocabile, in presenza di una sentenza dichiarativa della prescrizione che ha, invero, pienamente accertato le responsabilità dei fatti di reato ascritti al funzionario di Polizia, pone il remittente nel convincimento che la questione non possa essere decisa senza sollevare il dubbio di costituzionalità, poiché l'esito del giudizio contabile muta a seconda dell'esistenza o meno del prerequisite testé descritto, oltremodo necessario per la proponibilità dell'azione di danno.

Il riferimento testuale al prerequisite conduce ad escludere interpretazioni dell'art. 51 commi 6 e 7 c.g.c., che possano far ritenere esperibile l'azione della Procura contabile anche nei casi di danni all'immagine dell'amministrazione conseguenti a fatti di reato commessi da pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni avverso i quali è maturato il termine prescrizione per l'infrazione della sanzione penale.

Né può soccorrere alcun'altra interpretazione convergente con i principi di eguaglianza sostanziale, di buon andamento dell'amministrazione pubblica e di effettività della giurisdizione contabile, che possa parificare la sentenza di proscioglimento per prescrizione alla formale irrogazione sanzione penale derivante dalla sentenza di condanna, trattandosi di esiti del giudizio penale dagli effetti, penali ed extra penali, del tutto diversificati. La previsione testuale della previa condanna penale irretrattabile si pone quale limite legislativo invalicabile e imprescindibile per l'interprete. Nessun'altro surrogato normativo è rinvenibile nella palese intenzione del legislatore.

La questione proposta è da ritenersi rilevante nel presente giudizio, in quanto l'applicazione della disposizione censurata determinerebbe l'improponibilità della domanda di risarcimento del danno all'immagine, per insussistenza della condanna penale irrevocabile, precludendone l'esame.



Esaurito il tema della rilevanza, il Collegio procede ad analizzare il profilo della non manifesta infondatezza della questione.

Alla luce dei principi che presiedono alla verifica della ragionevolezza degli interventi del legislatore, elaborati dalla stessa giurisprudenza costituzionale, il remittente ritiene che il contrasto delle disposizioni censurate con gli articoli 3, 76, 97 e 103 della Cost. non sia manifestamente infondato, con riferimento ai profili, di seguito illustrati.

1. Intrinseca irragionevolezza dell'art. 51 commi 6 e 7, nella parte in cui esclude l'esercizio dell'azione del P.M. contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati dolosi commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, dichiarati prescritti con sentenza passata in giudicato pienamente accertativa della responsabilità dei fatti ai fini della condanna dell'imputato al risarcimento dei danni patiti dalle parti civili costituite.

È *jus receptum* che la giurisprudenza costituzionale ha «desunto dall'art. 3 Cost. un canone di “razionalità” della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa» (Corte Cost. sent. n. 87/2012).

La reiterata scelta, operata dal legislatore con le censurate disposizioni, di non estendere l'azione risarcitoria in presenza di condotte infedeli costituenti un reato originato in violazione di doveri funzionati per il quale, put nel pieno accertamento dei fatti materiali e dell'elemento soggettivo doloso, l'imputato, pubblico ufficiale, è prosciolto per maturazione del termine prescrizione, è, infatti, smentita dallo stesso legislatore che prima della disciplina codicistica (ma in momenti successivi all'entrata in vigore dell'art. 17, comma 30-ter del decreto-legge n. 78/2009), ha introdotto ulteriori fattispecie di danno all'immagine dell'amministrazione — anche di fatti che non costituiscono reato, con conseguente irrazionalità della disciplina dettata dal predetto art. 51 commi 6 e 7 c.g.c.

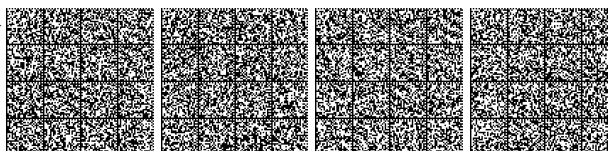
L'art. 1, comma 12, della legge 6 novembre 2012, n. 190 ha previsto che «In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze: a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo; b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano».

Inoltre, l'art. 46, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni) ha introdotto una ulteriore fattispecie di danno all'immagine risarcibile, prevedendosi che «l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili».

La previsione di due ipotesi di danno all'immagine risarcibile, relative a fatti che addirittura non costituiscono, di per sé, reato, ma solo una condotta omissiva rilevante sotto il profilo extra penale, incrina decisamente la coerenza interna della scelta del legislatore tradottasi dapprima nell'art. 17, comma 30-ter e successivamente nel combinato disposto dell'art. 51 commi 6 e 7 c.g.c., rendendo irragionevole e, quindi, costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della intrinseca irrazionalità della disciplina e della disparità di trattamento risultante, l'esclusione della generale azione risarcitoria nelle ipotesi di danno all'immagine causato dalla commissione di fatti di reato non più punibili per intervenuta prescrizione, pur nel compiuto accertamento degli eventi imputati al pubblico ufficiale responsabile.

L'azione risarcitoria per danno all'immagine dell'amministrazione risulta, infatti, prevista per fatti dannosi di minore gravità, (tenuto conto del tipo di sanzione prevista dal legislatore in caso di violazione) quali quelli relativi alle due ultime fattispecie citate, che in astratto non costituiscono neppure reato (art. comma 12, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e art. 46, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33), mentre risulta esclusa per danni all'immagine causati dai più gravi fatti di reato, produttivi della stessa tipologia di danno e per di più recanti carattere plurioffensivo, derivante dalla concorrenza di aggressione a più beni giuridici tutelati, individuali e collettivi (integrità personale, libertà civili di manifestare pacificamente e senz'armi).

Se a quanto evidenziato si aggiungono le diversità di trattamento, ingiustificate sul piano giuridico, che la norma censurata determina, non può non dubitarsi della legittimità costituzionale della medesima disposizione, per violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. che impone parità di trattamento di situazioni analoghe e per violazione del canone di ragionevolezza intrinseca, desunto dallo stesso art. 3, che esige conformità dell'ordinamento





a valori di giustizia e di equità dallo stesso tutelati ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, e che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della norma (Corte Cost. sent. n. 46 del 1993 e n. 81 del 1992), principio che risulta violato nel momento in cui la tutela dell'immagine dell'amministrazione non viene accordata o negata a seconda dell'uniforme accertamento sulla sussistenza o meno del danno, bensì sulla diversità del fatto generatore, rilevante ora penalmente ora extra penalmente, alla stregua di una individuazione, di fatto, affidata al mero arbitrio del legislatore ordinario.

Non solo. La violazione del principio di eguaglianza sostanziale è configurabile con riferimento al diverso trattamento giuridico riservato ai privati cittadini lesi nell'integrità fisica rispetto al diritto alla reputazione della Pubblica amministrazione. I primi, nella vicenda sottoposta all'odierno esame, hanno potuto ottenere il ristoro delle spese processuali di costituzione nel giudizio penale (uno di essi anche il ristoro dei danni patiti a seguito di transazione), mentre il Ministero dell'interno è stato chiamato in sede penale, quale responsabile civile ai sensi dell'art. 28 comma 2 Cost., a rispondere dei danni cagionati dal funzionario infedele in violazione dei doveri istituzionali.

In buona sostanza, il medesimo fatto storico, generatore di responsabilità civile per contatto amministrativo, in assenza di condanna penale irrevocabile (ma in presenza di pieno accertamento sul fatto a cura del giudice penale sfociato in una pronuncia di prescrizione) inibisce alla Pubblica amministrazione ragione diretta volta al ristoro dei danni alla propria pubblica reputazione, per un fatto doloso divenuto non punibile e, per l'effetto, inopinatamente non risarcibile.

La irragionevole limitatezza della previsione legislativa si configura altresì distonica rispetto al condivisibile orientamento espresso dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo (sentenza *Rigolio vs Italia*, depositata il 14 maggio 2014), la quale ha ribadito la natura risarcitoria e non sanzionatoria del danno all'immagine. Ergo, il superamento del termine prescrizione, necessario per assicurare la punibilità del fatto penalmente rilevante, non dovrebbe impingere alla risarcibilità del medesimo fatto storico per danno all'immagine.

In estrema sintesi sulla questione — e a tacer il rilievo che la preclusione processuale riferita alla prescrizione del delitto ingenera nel *reo* comportamenti processuali dilatori di indebita valenza premiale — può mai essere ragionevole l'esclusione di responsabilità civile nei confronti dell'autore dell'atto doloso, solo per il sopraggiungere della prescrizione penale?

2. L'intrinseca irragionevolezza insita nella norma censurata, si rinviene inoltre nella violazione del principio di buon andamento e l'imparzialità della Pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 97 Cost.

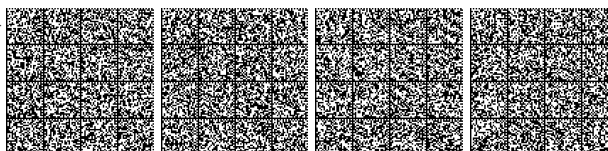
L'organo giurisdizionale costituzionale ha identificato il danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della Pubblica amministrazione nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha nella sua dimensione pubblica ed esterna (reputazione) in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost., individuando, pertanto, sostanzialmente in questa norma costituzionale il fondamento della rilevanza di tale diritto (Corte Cost. sent. n. 355 del 2010).

La Corte ha statuito che il riconoscimento dell'esistenza di diritti "propri" degli enti pubblici tra cui il diritto all'immagine «deve necessariamente tenere conto della peculiarità del soggetto tutelato e della conseguente diversità dell'oggetto di tutela, rappresentato dall'esigenza di assicurare il prestigio, la credibilità e il corretto funzionamento degli uffici della pubblica amministrazione (sentenza n. 172 del 2005), ritenendo in questa prospettiva, non manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele, che si possono attuare a livello legislativo, anche mediante forme di protezione dell'immagine dell'amministrazione pubblica a fronte di condotte dei dipendenti, specificamente tipizzate, meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica». (sentenza n. 355 del 2010).

Il vaglio di ragionevolezza impone però di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire» (Corte cost. sent. n. 1130 del 1988) ed ha lo scopo di «valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sent. n. 1 del 2014).

Il sindacato di «intrinseca irragionevolezza» assume la forma del controllo circa l'adeguatezza della scelta legislativa rispetto al caso regolato.

Nel respingere le censure di illegittimità costituzionale riferite all'art. 17 comma 30-ter del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, la Corte ha rinvenuto la *ratio* ispiratrice della norma sottoposta al proprio vaglio, nell'intenzione di 'limitare ulteriormente l'area della gravità della colpa del dipendente incorso in responsabilità, proprio all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più



possibile scervo da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere. (Corte cost. sent. n. 355 del 2010). La norma, infatti, intende «circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa», «sulla base della considerazione secondo cui l'ampliamento dei casi di responsabilità di tali soggetti, se non ragionevolmente limitata in senso oggettivo, è suscettibile di determinare un rallentamento nell'efficacia e tempestività dell'azione amministrativa dei pubblici poteri, per effetto dello stato diffuso di preoccupazione che potrebbe ingenerare in coloro ai quali, in definitiva, è demandato l'esercizio dell'attività amministrativa.» (Corte cost. sent. n. 355 del 2010).

Ciò posto, il profilo di censura che viene in rilievo con riferimento alla «ragionevolezza intrinseca» della disposizione, attiene alla idoneità, alta proporzionalità e alla necessità del mezzo scelto per l'attuazione dell'intento legislativo; mezzo che al remittente appare non solo sproporzionato ed eccessivo rispetto allo scopo, ma anche non necessario e inidoneo al conseguimento, degli obiettivi legittimamente perseguiti.

Giammai la finalità di consentire «un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scervo da appesantimenti» può essere ottenuto precludendo l'azione risarcitoria per fatti di reato dolosi commessi dal pubblico ufficiale nell'esercizio delle funzioni di ordine pubblico, sottrattosi alla sanzione penale solo per intervenuta prescrizione.

Rispetto a fattispecie di ben altro tenore, al fine di valutare la ragionevolezza dell'intervento, non può non tenersi conto del fatto che il legislatore, allo scopo di limitare la responsabilità dei pubblici dipendenti, è già più volte intervenuto, con provvedimenti normativi riconosciuti legittimi dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 371 del 1998; sentenza n. 453 del 1998), finalizzati a restringere la sfera di detta responsabilità, (legge 14 gennaio 1994 n. 20; decreto-legge 23 ottobre 1996 n. 543), limitando il risarcimento alle sole condotte dannose connotate da dolo o colpa grave e la trasmissibilità del debito agli eredi solo nel caso di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi, prevedendo l'insindacabilità delle scelte discrezionali e l'obbligo di tenere conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata, fissando la regola generale della parziarietà dell'obbligazione di risarcimento, limitando al quinquennio il termine prescrizione (art. 1 commi 1-4 della legge 14 gennaio 1994 n. 20) e sancendo l'obbligo di rimborsare in ogni caso al dipendente proscioltto nel processo per danno erariale le spese legali sostenute (art. 3, comma 2-bis del decreto-legge n. 543/1996, art. 18, comma 1, del decreto-legge n. 67/1997 e art. 10-bis, comma 10 del decreto-legge n. 203/2005).

La finalità perseguita dal legislatore risulta già abbondantemente soddisfatta da strumenti più consorti, quali quelli *testé* enunciati.

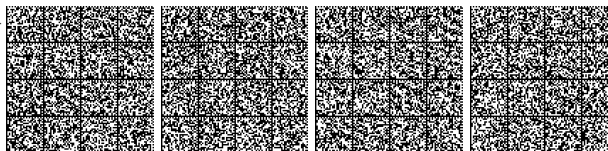
La scelta di restringere ulteriormente i confini della responsabilità per i danni causati all'amministrazione, circoscrivendo il risarcimento dei danni all'immagine nelle sole ipotesi in cui gli stessi siano conseguenti ad una condanna penale irrevocabile, peraltro non raggiunta per intervenuta prescrizione (dopo condanna nel merito), e restringendo, dunque, di conseguenza, i confini della tutela del diritto dell'amministrazione all'onore e alla pubblica reputazione, appare misura eccessiva ed esuberante rispetto allo scopo e, pertanto, secondo il parametro costituzionale dell'art. 97, intrinsecamente irrazionale.

Precludere l'obbligo del pubblico dipendente di risarcire il danno all'immagine dell'Amministrazione causato, come nel caso di specie, da funzionari appartenenti alla Polizia di Stato nei confronti dei quali è stata acclarata la responsabilità materiale dei fatti di reato ascritti loro per avere, nell'esercizio delle loro funzioni di ordine pubblico, commesso violenza privata e lesioni in pregiudizio di pacifici manifestanti, non sembra misura idonea ad agevolare il raggiungimento dell'obiettivo del buon andamento dell'Amministrazione o strumento in qualche modo funzionale all'attuazione dei principi di legalità, di imparzialità, di economicità e di trasparenza che costituiscono il modello fondante dell'azione amministrativa previsto dall'art. 97 Cost.

Appare inverò ragionevole ritenere che l'obiettivo di una amministrazione efficiente ed imparziale avrebbe maggiori probabilità di essere raggiunto ampliando, a scopo quanto meno dissuasivo, e non certamente restringendo, la sfera di responsabilità del pubblico dipendente che approfitta delle funzioni svolte per delinquere (e, in tal senso, del resto, sembra muoversi lo stesso legislatore, come si evince dalle fattispecie ampliative delle ipotesi di danno all'immagine della Pubblica amministrazione).

Ne consegue che l'eccessivo e sproporzionato sacrificio del diritto all'onore ed alla reputazione della Pubblica amministrazione imposto dalla disposizione normativa censurata, non trovando giustificazione nella necessità di un bilanciamento al fine di tutelare un altro diritto costituzionalmente protetto e potenzialmente con esso confliggente, è da ritenere costituzionalmente illegittimo.

3. La disposizione censurata viola l'effettività della giurisdizione contabile, sancita dal medesimo codice in base all'art. 2 «la giurisdizione contabile assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del



diritto europeo» e all'art. 3 (principio di concentrazione «... il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice contabile di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti dei soggetti coinvolti, a garanzia della ragionevole durata del processo»).

Nel disporre il richiamo alla condanna penale irrevocabile, l'art. 51 commi 6 e 7, del c.g.c. produce, nella materia del danno all'immagine, un ingiustificato restringimento dell'azione erariale di danno provocando un insanabile contrasto con le sopra richiamate disposizioni, che costituiscono diretta ripresa dei principi contenuti all'art. 20, comma 2, lett. a e b, della legge di delega (legge 7 agosto 2015, n. 124), a sua volta attuativa dell'art. 103 comma 2 della Costituzione, quale norma interposta (parametri normativi di riferimento costituzionale articoli 103 e 76 Cost.).

L'inammissibilità dell'azione erariale nel caso sottoposto al vaglio di costituzionalità determina, *rebus sic stantibus*, l'inammissibilità della domanda attorea, impedendo al Pubblico Ministero contabile di difendere i diritti di un soggetto coinvolto (il Ministero dell'interno), in base al principio di effettività della tutela e della concentrazione della giurisdizione in capo al giudice naturale precostituito per legge: il giudice contabile.

La preclusione è tanto più grave sol che si rifletta sul passaggio motivazionale reso dalla Corte nella nota pronuncia n. 355 del 2010 a proposito dell'allora censurata disposizione di cui all'art. 17 comma 30-ter «la norma deve essere univocamente interpretata... nel senso che al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria». *Idem est*: la Pubblica amministrazione in caso di reato doloso plurioffensivo, dichiarato prescritto, che ha cagionato un grave nocuo alla reputazione pubblica, non ha azione nei confronti del funzionario infedele. Si produce dunque uno spazio giuridicamente vuoto che rende frammentaria e non effettiva la tutela erariale e, con essa, la giurisdizione contabile che di tali fattispecie giudica.

La preclusione normativa, appare dunque incidente in senso irragionevolmente limitativo del potere di delega affidato al Governo con la legge 7 agosto 2015, n. 124 (art. 1, comma 2, lett. a e b), il cui compito precipuo è rendere effettiva la giurisdizione contabile adeguandola, anche con disposizioni innovative, ai principi della Costituzione e del diritto Europeo (che mal tollera limitazioni di responsabilità per dolo), alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori.

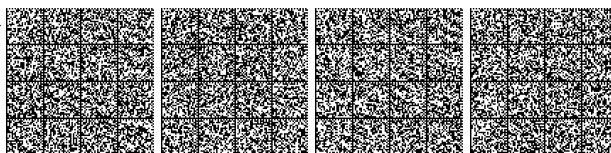
L'assenza di previsione di responsabilità a titolo di danno all'immagine per un reato doloso dichiarato prescritto nei termini ivi descritti determina, ad avviso del remittente, un vizio sostanziale della legge delegata rispetto ai criteri direttivi imposti al Governo dalle Assemblee legislative, produttore un'insanabile irrazionalità sistematica, ad onta del fine dichiarato di rendere effettiva la giurisdizione contabile a tutela degli interessi dei soggetti pubblici coinvolti (per il sindacato sulle leggi di delega, Corte Cost. sent. n. 293/2010, n. 272/2012).

Non è, pertanto, manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità in relazione all'art. 51, commi 6 e 7, del decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174 nella parte in cui esclude l'esercizio dell'azione del P.M. contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati dolosi commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni; dichiarati prescritti cori sentenza passata in giudicato pienamente accertativa della responsabilità dei fatti ai fini della condanna dell'imputato al risarcimento dei danni patiti dalle parti civili costituite.

Per le ragioni che precedono, in applicazione dell'art. 23 della legge costituzionale n. 87/1953, riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, la Sezione ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, commi 6 e 7 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, con riferimento agli articoli 3, 76, 97 e 103 della Costituzione e dispone la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la relativa decisione.

P.Q.M.

*Visti gli articoli 134 e segg. della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva in quanto rilevante per la decisione del ricorso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, commi 6 e 7 del decreto legislativo 6 ottobre 2016, n. 176, per contrasto con gli articoli 3, 76, 97 e 103 Cost. nella parte in cui esclude l'esercizio dell'azione del P.M. contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati dolosi commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, dichiarati prescritti con sentenza passata in giudicato pienamente accertativa della responsabilità dei fatti ai fini della condanna dell'imputato al risarcimento dei danni patiti dalle parti civili costituite, conseguentemente disponendo la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*



*Dispone che la presente ordinanza di rimessione sia notificata, a cura della Segreteria della Sezione, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.*

*Così provveduto in Genova nelle camere di consiglio del 14 giugno e del 7 settembre 2017.*

*Il Presidente:* PISCHEDDA

*Il Giudice estensore:* BRAGHÒ

18C00246

N. 166

*Ordinanza del 3 settembre 2018 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Martin Valdo Konig contro Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca e altri*

**Istruzione - Istruzione pubblica - Disciplina transitoria per il reclutamento del personale docente - Procedura riservata alle categorie dei docenti in possesso, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, di titolo abilitante all'insegnamento nella scuola secondaria o di specializzazione di sostegno per i medesimi gradi di istruzione, degli insegnanti tecnico-pratici iscritti nelle graduatorie a esaurimento o nella seconda fascia di quelle di istituto nonché dei docenti che conseguono il titolo di specializzazione per il sostegno entro il 30 giugno 2018.**

**In subordine:**

**Istruzione - Istruzione pubblica - Disciplina transitoria per il reclutamento del personale docente - Procedura riservata alle categorie dei docenti in possesso, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, di titolo abilitante all'insegnamento nella scuola secondaria o di specializzazione di sostegno per i medesimi gradi di istruzione, degli insegnanti tecnico-pratici iscritti nelle graduatorie a esaurimento o nella seconda fascia di quelle di istituto nonché dei docenti che conseguono il titolo di specializzazione per il sostegno entro il 30 giugno 2018 - Preclusione della partecipazione ai soggetti che hanno conseguito un dottorato di ricerca in materia coerente con la classe di concorso per la quale hanno interesse a concorrere.**

- Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59 (Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera *b*), della legge 13 luglio 2015, n. 107), art. 17, commi 2, lettera *b*), e 3.

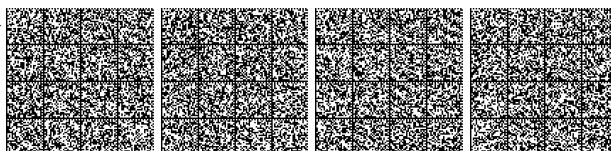
IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE - SEZIONE SESTA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5233 del 2018, proposto dal signor: Martin Valdo Konig, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Bonetti e Santi Delia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo Studio Delia e Bonetti in Roma, via S. Tommaso d'Aquino, 47;

Contro il Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti dei signori Valeria Bruccola, Carmelo Albanese e Federico Cassuto, non costituiti in giudizio;



per l'annullamento ovvero la riforma dell'ordinanza del T.A.R. Lazio, sede di Roma, sez. III bis, 12 giugno 2018 n. 3478, con la quale è stata respinta la domanda cautelare contestuale al ricorso n. 3922/2018 R.G. proposto per l'annullamento dei seguenti atti del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca - MIUR:

a) del decreto 1° febbraio 2017 n.85, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale - Gazzetta Ufficiale* 16 febbraio 2018 n. 14 - 4ª Serie speciale, «Concorsi ed esami», con il quale il direttore generale per il personale scolastico ha bandito il concorso di cui all'art. 17 comma 2 lettera b), e commi 3, 4, 5 e 6, del decreto legislativo n. 13 aprile 2017, n. 59, per il reclutamento a tempo indeterminato di personale docente nella scuola secondaria di primo e secondo grado;

b) del D.M. 15 dicembre 2017 n. 995, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 9 febbraio 2018 n. 33- Serie generale, recante «Modalità di espletamento della procedura concorsuale di cui all'art. 17, comma 2, lettera b), e commi 3, 4, 5 e 6, del decreto legislativo n. 13 aprile 2017, n. 59, per il reclutamento a tempo indeterminato di personale docente nella scuola secondaria di primo e secondo grado in possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento o di specializzazione all'insegnamento di sostegno per i medesimi gradi di istruzione»;

c) ove occorra, del decreto del Presidente della Repubblica del 14 febbraio 2016 n. 19, recante «Regolamento recante disposizioni per la razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso a cattedre e a posti di insegnamento, a norma dell'art. 64, comma 4, lettera a), del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133» nella parte in cui richiede il titolo abilitante per partecipare ad un concorso a cattedre;

e di ogni altro atto comunque presupposto, connesso ovvero conseguente;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 30 agosto 2018 il Cons. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti gli avvocati Michele Bonetti e Santi Delia e l'avvocato dello Stato Francesco Frigida;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

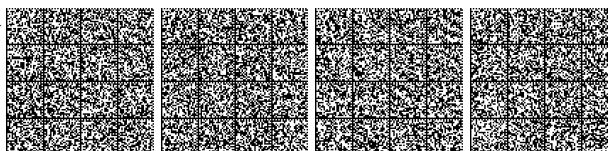
1. Come è noto, il decreto legislativo n. 13 aprile 2017, n. 59 contiene norme sul «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria», ed ha inteso, in estrema sintesi, innovare il sistema di assunzione degli insegnanti nella scuola in questione, prevedendo, in sintesi estrema, che a regime si possa essere assunti superando un concorso per titoli ed esami, bandito tendenzialmente ogni due anni. A tale concorso ai sensi dell'art. 5 comma 1, sono ammessi, per quanto riguarda appunto la scuola secondaria, i candidati in possesso congiunto di «laurea magistrale o a ciclo unico, oppure diploma di II livello dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, oppure titolo equipollente o equiparato, coerente con le classi di concorso vigenti alla data di indizione del concorso» (lettera a) e di «24 crediti formativi universitari o accademici ...» detti CFU/CFA, «acquisiti in forma curricolare, aggiuntiva o extra curricolare nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche» dei quali, «almeno sei crediti in ciascuno di almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche» (lettera b).

Per quanto invece riguarda gli insegnanti tecnico pratici – ITP, ai sensi dell'art. 5 comma 2 al concorso ordinario sono ammessi i candidati in possesso congiunto di «laurea, oppure diploma dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica di primo livello, oppure titolo equipollente o equiparato, coerente con le classi di concorso vigenti alla data di indizione del concorso» (lettera a) e di 24 CFU/CFA come sopra conseguiti (lettera b).

In entrambi i casi, superato il concorso, si verrà ammessi ad un percorso triennale di formazione iniziale, tirocinio e inserimento nella funzione docente, detto «percorso FIT», superato il quale si verrà assunti a tempo indeterminato.

2. Lo stesso decreto legislativo n. 59/2017 prevede però, all'art. 17 una fase transitoria, nella quale alle assunzioni in via ordinaria si affiancheranno le normali assunzioni dalle graduatorie ad esaurimento - GAE e dal concorso già bandito nel 2016, nonché, per quanto qui interessa, le assunzioni dei vincitori di un concorso riservato, quello previsto dal comma 2 lettera b) dell'articolo citato.

2.1 In dettaglio, l'art. 17 dispone infatti al comma 1 «Sino al loro esaurimento ai sensi dell'art. 1, comma 105, della legge 13 luglio 2015, n. 107, il 50 per cento dei posti di docente vacanti e disponibili nelle scuole secondarie è coperto annualmente ai sensi dell'art. 399 del decreto legislativo n. 16 aprile 1994, n. 297, attingendo alle graduatorie ad esaurimento di cui all'art. 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ... All'avvenuto esaurimento delle predette graduatorie per ciascuna provincia, i posti destinati alle medesime si aggiungono a quelli disponibili per le procedure di cui al comma 2».



2.2 A sua volta, il comma 2 prevede, alla lettera *b*) che interessa, un «concorso bandito, in ciascuna regione, ai sensi del comma 3», al quale è destinata una certa aliquota dei posti disponibili, che la norma precisa.

2.3 Secondo il comma 3 dello stesso articolo, tale procedura «è riservata ai docenti in possesso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, di titolo abilitante all'insegnamento nella scuola secondaria o di specializzazione di sostegno per i medesimi gradi di istruzione, in deroga al requisito di cui all'art. 5, comma 1, lettera *b*) e art. 5, comma 2, lettera *b*)», di cui si è detto; è poi riservata anche agli «insegnanti tecnico-pratici ... purché ... iscritti nelle graduatorie ad esaurimento oppure nella seconda fascia di quelle di istituto, alla data di entrata in vigore del presente decreto», ovvero al 31 maggio 2017. Si prevede infine l'ammissione con riserva, quanto ai posti di sostegno, per «i docenti che conseguono il relativo titolo di specializzazione entro il 30 giugno 2018, nell'ambito di procedure avviate entro la data di entrata in vigore del presente decreto».

3. Il concorso in questione è stato poi materialmente indetto con il decreto n. 85/2017 di cui meglio in epigrafe, in base alle disposizioni attuative del D.M. 995/2017 pure indicato in epigrafe, decreti che disciplinano in modo identico, agli artt. 3 e 6 rispettivamente, la platea dei soggetti ammessi a parteciparvi. Ammettono infatti in primo luogo «i candidati in possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento in una o più classi di concorso della scuola secondaria di primo o di secondo grado, o, per i soli posti di sostegno, che aggiungano al titolo abilitante la specializzazione per il sostegno per i medesimi gradi di istruzione», posto che il titolo sia stato conseguito entro il 31 maggio 2017. Ammettono poi «gli insegnanti tecnico-pratici ... per posti comuni purché siano iscritti nelle graduatorie ad esaurimento oppure nella seconda fascia di quelle di istituto, alla data del 31 maggio 2017», ed anche ai posti di sostegno, se in possesso del titolo necessario.

4. Accanto a tali ammissioni pure e semplici, i decreti prevedono poi l'ammissione con riserva per «i docenti abilitati che conseguano il relativo titolo di specializzazione entro il 30 giugno 2018, nell'ambito di percorsi avviati entro il 31 maggio 2017», nonché per «coloro che, avendo conseguito il titolo abilitante o la specializzazione sul sostegno all'estero entro il 31 maggio 2017 abbiano comunque presentato la relativa domanda di riconoscimento» del titolo in Italia entro la scadenza del termine per presentare la domanda di partecipazione al concorso.

5. Tutto ciò posto, il ricorrente appellante è in possesso del titolo di dottore di ricerca in una materia ricompresa nell'ambito della classe di concorso di suo interesse; ha quindi impugnato i decreti di indizione della procedura suddetti, e gli altri atti indicati in epigrafe, nella parte in cui non lo ammettono a partecipare alla procedura stessa. Sostiene infatti, in sintesi estrema, che il proprio titolo accademico dovrebbe ritenersi abilitante o, per lo meno, equipollente ad una abilitazione.

6. Con l'ordinanza meglio indicata in epigrafe, il TAR ha respinto la domanda cautelare di ammissione con riserva contestuale al ricorso, ritenendo in motivazione che al dottorato di ricerca il valore abilitante non si possa riconoscere, e che la norma dell'art. 17 sopra citata, ritenuta esente da vizi di legittimità costituzionale ed europea, preveda una procedura di carattere straordinario, come tale legittimamente riservata ai soggetti indicati, fra i quali i dottori di ricerca non sono contemplati.

7. Contro tale ordinanza, il ricorrente ha proposto appello cautelare, riproducendo nella sostanza le argomentazioni già dedotte in I grado.

8. L'amministrazione si è costituita con atto 8 agosto 2018 ed ha chiesto che il ricorso sia respinto.

9. Con memorie 20 agosto e 28 agosto 2018, il ricorrente appellante ha ribadito le proprie asserite ragioni, ed ha altresì chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale ovvero europea delle norme di legge sopra indicate, che prevedono il concorso riservato in questione.

10. Alla camera di consiglio del giorno 30 agosto 2018, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione.

11. All'esito, la Sezione ritiene in via principale di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale delle norme che prevedono il concorso riservato in questione nella sua globalità, ovvero dei riportati comma 2 lettera *b*) e comma 3 dell'art. 17 del decreto legislativo n. 59/2017, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata.

La Sezione ritiene poi, in via subordinata, ovvero per il caso in cui la questione di cui sopra venga ritenuta non fondata, di sollevare, la questione di legittimità costituzionale dei riportati comma 2 lettera *b*) e comma 3 dell'art. 17 del decreto legislativo n. 59/2017 nella parte in cui non prevedono che al concorso riservato possano partecipare anche coloro i quali abbiano conseguito il dottorato di ricerca di cui all'art. 4 comma 1 della legge del 3 luglio 1998 n.210 in materia coerente con le classi di concorso vigenti, ritenendola parimenti rilevante e non manifestamente infondata, e aderisce in tal senso all'istanza del ricorrente appellante.

Il tutto per le ragioni di seguito esposte.

12. Si esamina in primo luogo la questione di legittimità costituzionale relativa all'intero intervento legislativo di cui si tratta.



13. In proposito, il Collegio osserva che la questione è rilevante, perché le norme citate sono certamente applicabili alla fattispecie oggetto del giudizio.

Il decreto ministeriale impugnato, come s'è detto, applica puramente e semplicemente le norme in questione, e quindi, con ogni evidenza, sta e cade con la legittimità costituzionale delle stesse, nei termini che seguono.

14. In sintesi estrema, il ricorrente appellante è in possesso di un titolo di studio, il dottorato di ricerca, che ritiene pertinente e rilevante ai fini dell'accesso all'insegnamento, e ciò sia per le ragioni esposte negli atti, sia, per implicito, ma inequivocabilmente, per le ulteriori ragioni di cui subito si dirà.

Per tal motivo, ha presentato domanda di partecipazione al concorso riservato per cui è causa, dal quale spera di ottenere l'assunzione, e quindi un posto di lavoro.

Tuttavia, a tale concorso straordinario non può partecipare, perché le norme in esame glielo impediscono in radice, e quindi gli impediscono di conseguire il bene della vita cui aspira.

15. Ciò posto, se le norme in questione venissero dichiarate incostituzionali, si creerebbe un vuoto normativo che, ad avviso di questo Giudice, potrebbe essere colmato in due modi, alternativi fra loro.

16. Secondo una prima possibilità, potrebbero tornare applicabili le norme ordinarie sull'accesso ai concorsi per l'insegnamento nella scuola secondaria anteriori all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 59/2017, così come ricostruite dalla giurisprudenza di questo Giudice, in particolare nell'ordinanza della Sezione VI 18 maggio 2016 n.1836 e nella sentenza, sempre della Sezione VI 11 giugno 2018 n.3544.

16.1 Riassumendo quanto affermato in tali provvedimenti, è noto che l'abilitazione all'insegnamento, come titolo distinto ed ulteriore per accedervi, ovvero per intraprendere la professione di insegnante iscrivendosi al relativo concorso, è stata creata per effetto dall'art. 4 comma 2 della legge del 19 novembre 1990 n.341, là dove in precedenza al concorso stesso si poteva partecipare con la semplice laurea.

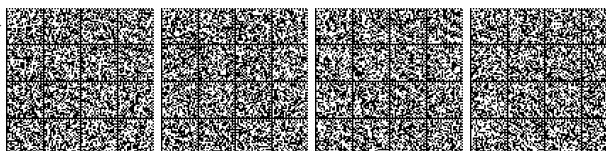
16.2 La norma dell'art. 4 comma 2 legge n. 341/1990, per l'abilitazione all'insegnamento nelle scuole secondarie prevedeva un diploma post universitario, che si conseguiva con la frequenza ad una scuola di specializzazione biennale, denominata appunto Scuola di specializzazione per l'insegnamento secondario – SSIS, e con il superamento del relativo esame finale.

Secondo il testo della norma stessa, infatti, «Con una specifica scuola di specializzazione articolata in indirizzi, cui contribuiscono le facoltà ed i dipartimenti interessati, ed in particolare le attuali facoltà di magistero, le università provvedono alla formazione, anche attraverso attività di tirocinio didattico, degli insegnanti delle scuole secondarie, prevista dalle norme del relativo stato giuridico. L'esame finale per il conseguimento del diploma ha valore di esame di Stato ed abilita all'insegnamento per le aree disciplinari cui si riferiscono i relativi diplomi di laurea. I diplomi rilasciati dalla scuola di specializzazione costituiscono titolo di ammissione ai corrispondenti concorsi a posti di insegnamento nelle scuole secondarie».

16.3 Tale sistema ebbe però vita relativamente breve, perché l'art. 64, comma 4-ter del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008 n. 133, sospese le procedure per l'accesso alle SSIS, di fatto abolendo il relativo percorso di abilitazione. Decorse così un considerevole lasso di tempo, nel quale nell'ordinamento non era disponibile alcun percorso per coloro i quali, interessati ad intraprendere la professione di insegnante, volessero conseguire l'abilitazione di cui fossero privi, presupposto necessario per accedere al concorso. Infatti, le abolite SSIS furono sostituite solo successivamente dall'analogo istituto del tirocinio formativo attivo – TFA, anch'esso con valore abilitante, creato con l'art. 2 comma 416 della legge del 24 dicembre 2007 n. 244 e concretamente attivato solo con successivo D.M. 10 settembre 2010 n. 249. Il TFA è stato abolito dal 2017, ed è stato sostituito appunto dal percorso FIT, previsto dal decreto legislativo n. 59/2017 in esame.

16.4 Le procedure di abilitazione SSIS e TFA erano, nella terminologia adoperata dall'ordinanza 1836/2016 e dalla sentenza 3544/2018, le procedure ordinarie, ovvero quelle aperte a chiunque fosse munito del prescritto titolo di studio, ovvero di una laurea, senza che sia richiesto il previo svolgimento di attività di insegnamento a titolo precario nelle scuole statali.

16.5 La giurisprudenza di questo Giudice però ha precisato il senso limitato della qualificazione di tali procedure come «ordinarie», osservando che, al contrario di quanto la denominazione potrebbe far pensare, non è scontato che esse siano state effettivamente disponibili alla generalità dei laureati che intendessero accedervi. In primo luogo, ha infatti osservato che per un periodo non breve, quello compreso fra la soppressione delle SSIS e l'istituzione dei TFA, procedure abilitanti non ne esistevano. In secondo luogo, ha pure osservato che la possibilità di abilitarsi per una data materia, ovvero per la relativa classe di concorso, non dipendeva dalla disponibilità di un generico corso SSIS o TFA, ma da due specifiche circostanze, che non si potevano dar per scontate, ovvero in linea di diritto che nell'ambito di uno



di questi corsi fosse stata attivata la specializzazione per la materia di interesse, e in linea di fatto che per l'iscrizione fossero disponibili posti per tutti gli aspiranti.

16.6 Sempre secondo la giurisprudenza citata, tale quadro non muta anche considerando che accanto ai percorsi abilitanti «ordinari» citati, l'ordinamento ne aveva previsti altri, ovvero i cd percorsi abilitanti speciali – PAS, che avevano la caratteristica comune di essere non aperti alla generalità degli aspiranti, ma di essere riservati a chi avesse già prestato servizio per un periodo minimo come docente non di ruolo, cd precario, presso le scuole statali o paritarie: in tal senso, ad esempio, la risalente O.M. 15 giugno 1999 n.153 e in seguito il D.M. 10 settembre 2010 n.249.

16.7 La giurisprudenza di questo Giudice ha quindi ritenuto di respingere un'interpretazione delle previgenti norme sull'accesso ai concorsi, la quale vi ammettesse soltanto i soggetti in possesso di uno degli specifici titoli abilitanti di cui si è detto.

16.8 Ha infatti ritenuto che tale interpretazione sarebbe giunta ad un risultato contrario anzitutto all'art. 97 comma 3 della Costituzione, per cui le assunzioni dei dipendenti pubblici avvengono di regola mediante pubblico concorso, poiché avrebbe configurato il concorso per l'accesso all'insegnamento di fatto come concorso riservato, aperto solo a determinati candidati, selezionati oltretutto in base a circostanze casuali, ovvero soltanto a coloro che avessero già prestato servizio nell'amministrazione e intrapreso un PAS, ovvero coloro che fossero riusciti a conseguire un diploma di SSIS o di TFA, risultato come si è visto non disponibile alla generalità dei laureati.

16.9 Di conseguenza, questo Giudice ha proposto un'interpretazione costituzionalmente orientata, la quale considerava applicabile alla fattispecie la norma transitoria a suo tempo dettata per la transizione dal sistema precedente alla legge n. 341/1990, in cui come s'è detto l'accesso al concorso era aperto ai semplici laureati, a quello che richiede l'abilitazione.

16.10 La norma è l'art. 402 del decreto legislativo n. 297/1994 citato, per cui «Fino al termine dell'ultimo anno dei corsi di studi universitari per il rilascio dei titoli previsti dagli articoli 3 e 4 della legge 19 novembre 1990 n. 341, ai fini dell'ammissione ai concorsi a posti e a cattedre di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, è richiesto il possesso dei seguenti titoli di studio:

a) diploma conseguito presso le scuole magistrali o presso gli istituti magistrali, od abilitazione valida, per i concorsi a posti di docente di scuola materna;

b) diploma conseguito presso gli istituti magistrali per i concorsi a posti di docente elementare;

c) laurea conformemente a quanto stabilito con decreto del Ministro della pubblica istruzione, od abilitazione valida per l'insegnamento della disciplina o gruppo di discipline cui il concorso si riferisce, per i concorsi a cattedre e a posti di insegnamento nelle scuole secondarie, tranne che per gli insegnamenti per i quali è sufficiente il diploma di istruzione secondaria superiore», fattispecie che, come si ricava a semplice lettura, comprendono i semplici laureati come i ricorrenti appellanti.

16.11 La norma, secondo la giurisprudenza di questo Giudice, esprime il principio per cui allorché si richieda l'abilitazione quale necessario requisito di partecipazione ai pubblici «concorsi a posti e a cattedre di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado» deve essere in via transitoria consentito parteciparvi anche a chi dell'abilitazione sia sprovvisto, purché ovviamente munito del prescritto titolo di studio, finché non sia stato almeno astrattamente possibile conseguire l'abilitazione stessa in via ordinaria, ovvero all'esito di un percorso aperto ad ogni interessato, senza necessità di un precedente periodo di precariato.

16.12 In tali termini, la partecipazione al concorso veniva ad essere consentita anche ai semplici laureati, i quali da un lato dovevano ritenersi muniti del titolo di studio prescritto, ovvero del diploma di laurea un tempo sufficiente per insegnare nel loro ruolo, e dall'altro non avevano avuto, salva prova contraria da dare nel singolo caso la possibilità di intraprendere un percorso abilitante «ordinario».

16.13 Considerando applicabile la normativa così ricostruita, pertanto, nel caso di dichiarazione di incostituzionalità delle limitazioni all'accesso previste dall'art. 17 comma 3 decreto legislativo n. 59/2017, il concorso straordinario previsto dal comma 2 lettera b) dovrebbe anch'esso ritenersi aperto, in linea di principio, ai semplici laureati.

16.14 Di conseguenza, la domanda cautelare del ricorrente appellante dovrebbe essere in tal caso accolta, poiché egli, come dottore di ricerca, possiede per definizione la laurea richiesta. È noto poi che la rilevanza di una questione non è esclusa dalla natura cautelare del giudizio in cui la questione di costituzionalità è sollevata, laddove, come nella specie, la concessione della misura cautelare, sia fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione stessa.

17. La possibilità alternativa è quella di colmare il vuoto normativo con le norme di cui s'è già detto, previste dallo stesso decreto legislativo n. 59/2017 per le assunzioni in via ordinaria, ovvero con l'art. 5, il cui contenuto si è riassunto sopra.





Anche in tal caso, la domanda cautelare del ricorrente appellante dovrebbe essere accolta, e la rilevanza della questione sarebbe confermata nei termini visti.

Infatti, il ricorrente appellante è come si è detto per definizione munito di laurea, ovvero del requisito di accesso al concorso di cui all'art. 5 comma 1 lettera *a*) del decreto legislativo n. 59/2017; l'amministrazione poi dovrebbe rideterminarsi sulla sua domanda per verificare se egli possiede o no i 24 crediti formativi richiesti come requisito ulteriore.

18. Nel caso opposto in cui, invece, le norme in questione venissero, nella loro globalità, dichiarate conformi a Costituzione, dovrebbe, ad avviso di questo Giudice, essere esaminata la questione di legittimità ulteriore, sollevata in via di subordinazione, sulla quale in dettaglio più avanti.

Per quanto qui immediatamente interessa, si porrebbe allora l'alternativa che segue.

Nel caso in cui la questione di legittimità subordinata, quella appunto relativa alla sola esclusione dei dottori di ricerca, venisse dichiarata fondata, il ricorrente appellante avrebbe titolo per partecipare alla procedura; quindi il suo ricorso, che deduce appunto tale profilo di incostituzionalità, dovrebbe senz'altro essere accolto, e con esso la domanda cautelare qui in esame.

Nel caso inverso, invece, in cui la questione relativa alla sola esclusione dei dottori di ricerca, venisse dichiarata non fondata, il ricorrente appellante non potrebbe partecipare alla procedura ulteriore, perché legittimo sarebbe l'atto che lo esclude.

Il ricorso andrebbe quindi respinto, e la relativa domanda cautelare a sua volta respinta per difetto di fumus, ma con una motivazione diversa rispetto a quella di cui sopra, ovvero perché la procedura stessa è in sé legittima, in particolare quanto all'esclusione che interessa.

La rilevanza della questione, pertanto, viene in ogni caso confermata.

19. La questione di legittimità costituzionale di che trattasi risulta altresì non manifestamente infondata, per le ragioni che seguono.

19.1 È di tutta evidenza che le norme di legge appena descritte rientrano nella categoria delle cd leggi provvedimento, ovvero di quelle leggi le quali incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, e presentano un contenuto particolare e concreto: per la definizione, si veda per tutte Corte cost. 20 novembre 2013 n. 275. È infatti evidente che destinatari delle norme in questione sono solamente quei soggetti, i quali abbiano i requisiti di partecipazione previsti dal comma 3 di cui si è detto, persone che, in teoria, potrebbero essere indicate anche nominativamente.

19.2 Ciò posto, per costante giurisprudenza della Corte, le leggi provvedimento non sono di per sé contrarie alla Costituzione, la quale non contiene alcuna riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto; devono però sottostare «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio»: così ancora la citata sentenza n. 275/2013.

20. Applicando tali principi al caso di specie, il Collegio dubita della conformità delle norme in esame al disposto degli articoli 3, 51 e 97 ultimo comma Cost.

In particolare, com'è noto, l'art. 51 comma 1 prima parte dispone che «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

Il principio di uguaglianza è poi stabilito in generale dall'art. 3.

Infine, l'art. 97 comma 4 prevede che «Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

20.1 La giurisprudenza di codesta Corte interpreta il requisito del «pubblico concorso» di cui all'art. 97 comma 4 nel senso che esso sia rispettato ove l'accesso al pubblico impiego avvenga per mezzo di una procedura con tre requisiti di massima, sui quali, fra le molte, Corte costituzionale 24 giugno 2010 n. 225 e 13 novembre 2009 n. 293.

20.2 In primo luogo, essa deve essere aperta, nel senso che vi possa partecipare il maggior numero possibile di cittadini.

In secondo luogo, deve trattarsi di una procedura di tipo comparativo, volta cioè a selezionare i migliori fra gli aspiranti. Infine, deve trattarsi di una procedura congrua, nel senso che essa deve consentire di verificare che i candidati posseggano la professionalità necessaria a svolgere le mansioni caratteristiche, per tipologia e livello, del posto di ruolo che aspirano a ricoprire.

Con specifico riguardo alla scuola, codesta Corte ha poi affermato nella sentenza 9 febbraio 2011 n.41 che il merito deve costituire il criterio ispiratore della disciplina del reclutamento del personale docente e nella sentenza 6 dicembre 2017 n. 251 che una disposizione la quale impedisca di realizzare la più ampia partecipazione possibile al concorso, in condizioni di effettiva parità, contraddice tale criterio.



Ne consegue, pertanto, che è costituzionalmente illegittima, in particolare per quanto riguarda il personale docente, la previsione di una procedura di reclutamento ristretta la quale limiti in modo irragionevole la possibilità di accesso dall'esterno.

20.3 Sempre la giurisprudenza di codesta Corte ha affermato che la regola del pubblico concorso ammette eccezioni «rigorose e limitate» – così per tutte la citata sentenza 293/2009, subordinate a due requisiti.

In primo luogo, esse devono rispondere ad una «specificità funzionale» dell'amministrazione, ovvero a «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico», come detto sempre nella sentenza 293/2009. In proposito, è stato chiarito che non integrano valide ragioni di interesse pubblico né l'esigenza di consolidare il precariato né quella di venire incontro a personali aspettative degli aspiranti – così C. cost. 3 marzo 2006 n.81- né tantomeno esigenze strumentali di gestione del personale da parte dell'amministrazione – come ritenuto da C. cost. 4 giugno 2010 n.195. Ancora con specifico riferimento alla scuola, codesta Corte ha ritenuto, con la citata sentenza n. 251/2017, che si è pronunciata proprio su un diverso profilo di legittimità dell'art. 17 decreto legislativo n. 59/2017, relativo ad una ulteriore limitazione all'accesso al concorso riservato, che la finalità di assorbimento del precariato, in quanto legata ad esigenze di natura straordinaria, non è ... replicabile in riferimento al sistema ordinario di reclutamento, il quale presuppone il superamento della prospettiva dell'emergenza, attraverso il raggiungimento degli obiettivi programmati», argomentazione estensibile, secondo logica, a tutte le limitazioni di accesso alla procedura.

Al contrario, un concorso riservato può essere giustificato solo quando si tratti di esigenze desumibili da funzioni svolte dall'amministrazione, così sempre la sentenza 195/2010, e in particolare quando si tratti di consolidare specifiche professionalità che non si potrebbero acquisire all'esterno dell'amministrazione, e quindi giustificano che ci si rivolga solo a chi già ne è dipendente in una data posizione, come affermato dalla sentenza n. 293/2009.

In secondo luogo, le eccezioni alla regola del pubblico concorso devono prevedere comunque adeguati accorgimenti idonei a garantire la professionalità del personale assunto, come ritenuto, sempre fra le molte, da Corte costituzionale del 29 aprile 2010 n. 149.

21. Nel caso di specie, i parametri appena delineati appaiono non rispettati.

La procedura di cui alle norme in esame rappresenta all'evidenza un'eccezione alla regola del pubblico concorso -perché come si è detto è aperta soltanto a soggetti ben determinati, e non alla generalità degli aspiranti che sarebbero in possesso dei requisiti di professionalità richiesti per il ruolo da ricoprire, tanto in base alla disciplina previgente, quanto in base a quella che lo stesso decreto legislativo n. 59/2017 vorrebbe introdurre a regime- e non è sorretta dai presupposti necessari per legittimarla.

La procedura in esame appare in primo luogo istituita in assenza delle peculiari ragioni di interesse pubblico richieste per giustificarla.

In proposito, è sufficiente richiamare quanto detto in tema di rilevanza circa il modo in cui è determinata la platea dei possibili partecipanti.

Nel sistema attuale, infatti, il possesso, ovvero il mancato possesso, di un'abilitazione all'insegnamento dipende da circostanze non legate al merito, ma soltanto casuali, ovvero in sintesi estrema dall'essersi o no trovati, per ragioni anagrafiche, o di residenza, nella posizione di poter partecipare ad uno dei percorsi abilitanti ordinari di cui si è detto, ovvero dall'aver o no potuto frequentare una SSIS ovvero un TFA, ovvero ancora dall'aver potuto usufruire di un PAS, legato quest'ultimo, come pure si è detto, ad una circostanza ulteriore a sua volta casuale, ovvero all'aver o no prestato servizio come docente precario.

Per le stesse ragioni, ovvero la selezione degli aventi titolo in base a criterio sostanzialmente casuale, non è garantito il rispetto del criterio del merito.

Non si potrebbe infine ritenere che tale tipo di procedura sia legittimata dall'intento di stabilizzare il precariato, argomentando dalla parte finale del comma 3 dell'art. 17, che nel prevedere l'ulteriore restrizione all'accesso al concorso, dichiarata illegittima dalla Corte con la sentenza n. 251/2017, la giustifica con il «fine di superare il precariato e ridurre il ricorso ai contratti a termine».

Essa è infatti prevista all'interno del sistema ordinario di reclutamento e, come ritenuto dalla citata sentenza 251/2017, presuppone che l'emergenza relativa sia superata, o per lo meno sia stata affrontata con gli interventi legislativi precedenti, ovvero con il piano straordinario di assunzioni di cui all'art. 1, commi 108 e seguenti, della legge 13 luglio 2015, n. 107

22. Alla luce delle considerazioni che precedono appare pertanto in via principale rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 2 lettera b) e del comma 3 dell'art. 17 del decreto legislativo n. 13 aprile 2017, n. 59 sotto il profilo del rispetto degli artt. 3, 51 comma 1 prima parte, 97 comma 4 Cost.



23. Si esamina in secondo luogo la questione di legittimità costituzionale dei medesimi commi 2 lettera *b*) e comma 3 dell'art. 17 del decreto legislativo n. 59/2017 nella sola parte in cui escludono dal concorso i dottori di ricerca, questione che come si è detto ad avviso del Collegio si pone in via subordinata, ovvero per il caso in cui l'intervento legislativo di che trattasi venga ritenuto in sé legittimo.

24. In punto rilevanza, si richiama quanto detto a proposito della questione principale. La norma in questione è sicuramente applicabile alla fattispecie in esame.

Come si è detto, infatti, la legittimità dell'atto impugnato, e quindi la legittimità dell'esclusione del ricorrente dal concorso straordinario di cui si tratta, stanno e cadono con la legittimità costituzionale della norma del comma 3, che non prevede la possibilità di una sua partecipazione.

In dipendenza dall'accoglimento o non accoglimento della questione, pertanto, il ricorso va accolto ovvero respinto.

25. Anche la questione di legittimità costituzionale ulteriore di che trattasi, nell'ipotesi di legittimità della complessiva procedura straordinaria, risulta non manifestamente infondata.

Il Collegio dubita infatti che sia conforme a ragionevolezza, e quindi all'art. 3 Cost, la disparità di trattamento fra i soggetti di cui al comma 3 dell'art. 17 decreto legislativo n. 59/2017 e i dottori di ricerca.

Il dottorato di ricerca infatti, come ritenuto anche da questo Giudice, fra le molte, nella sentenza Sezione VI 28 luglio 2017 n.3797, rappresenta il più alto titolo di studio previsto dal nostro ordinamento, poiché -come previsto dall'art. 4 comma 1 della legge del 3 luglio 1998 n. 210, che gli ha conferito l'assetto attuale- fornisce «le competenze necessarie per esercitare ... attività di ricerca di alta qualificazione». Al di là poi di tale dichiarazione di principio, il dottorato, ovvero la semplice frequenza al relativo corso, abilita all'insegnamento presso le università, ovvero presso il corso di istruzione immediatamente superiore alla scuola secondaria, ai sensi dell'art. 4 comma 8 della legge del 3 luglio 1998 n.210, per cui «Le università possono, in base ad apposito regolamento, affidare ai dottorandi di ricerca una limitata attività didattica sussidiaria o integrativa che non deve in ogni caso compromettere l'attività di formazione alla ricerca».

È del tutto evidente che le limitazioni previste da tale norma sono dettate unicamente dalla necessità che il tempo dedicato alla docenza non vada a discapito della ricerca, cui il dottorando deve per definizione dedicarsi, e non denotano in alcun modo un livello inferiore della docenza impartita dal dottorando stesso.

Appare pertanto illogico che nel più, ovvero l'abilitazione all'insegnamento nell'università, istituzione di grado superiore, non sia compreso il meno, ovvero l'abilitazione all'insegnamento della stessa materia nell'istituzione di grado inferiore, ovvero la scuola superiore.

26. Alla luce delle considerazioni che precedono, appare pertanto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 2 lettera *b*) e comma 3 dell'art. 17 del decreto legislativo n. 59/2017, nella sola parte in cui escludono dal concorso i dottori di ricerca, sotto il profilo del rispetto dell'art. 3 Cost, il che come detto presuppone la legittimità complessiva della procedura straordinaria cui il comma si riferisce.

27. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

28. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

29. Per completezza si osserva che l'accoglimento nei termini suddetti della eccezione di legittimità costituzionale delle norme in esame preclude l'esame dell'eccezione di loro conformità al diritto europeo sollevata in subordine dal ricorrente appellante nella citata memoria 28 agosto 2018.

Come è noto infatti, la Corte costituzionale si configura essa stessa come giudice *a quo* ai fini di un eventuale rinvio pregiudiziale, che essa stessa, ove lo ritenga, può disporre dopo esaminati i profili della questione di propria esclusiva competenza.

30. Quanto sin qui esposto comporta che si debba ritenere il *fumus* del ricorso; di conseguenza, per tutelare le ragioni del ricorrente appellante, che sarebbero irreparabilmente compromesse dalla sua mancata partecipazione al concorso in questione, si dispone in via cautelare la sua ammissione con riserva allo stesso.

31. Spese di fase al definitivo.



*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), pronunciando sul ricorso n. 5233/2018 R.G, così provvede:*

*a) dichiara in principalità rilevante e non manifestamente infondata ai sensi e sotto i profili di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale del comma 2 lettera b) e del comma 3 dell'art. 17 del decreto legislativo n. 13 aprile 2017, n. 59, nella parte in cui prevedono un concorso per l'accesso ai ruoli dei docenti della scuola secondaria riservato, ai sensi del comma 3 citato, alle sole categorie dei docenti in possesso, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. citato, del titolo abilitante all'insegnamento nella scuola secondaria o di specializzazione di sostegno per i medesimi gradi di istruzione, degli insegnanti tecnico-pratici iscritti nelle graduatorie ad esaurimento oppure nella seconda fascia di quelle di istituto sempre alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. citato, nonché dei docenti che conseguono il titolo di specializzazione per il sostegno entro il 30 giugno 2018, nell'ambito di procedure avviate entro la data di entrata in vigore del decreto legislativo n. stesso;*

*b) dichiara, per il caso di ritenuta infondatezza della questione di cui sopra, rilevante e non manifestamente infondata ai sensi e sotto i profili di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale del comma 2 lettera b) e del comma 3 dell'art. 17 del decreto legislativo n. 13 aprile 2017, n. 59, nella parte in cui non consente la partecipazione per l'accesso ai ruoli dei docenti della scuola secondaria riservato ai soggetti previsti dalle norme in questione anche a coloro i quali abbiano conseguito il dottorato di ricerca di cui all'art. 4 comma 1 della legge del 3 luglio 1998 n. 210 in materia coerente con la classe di concorso per la quale concorrono;*

*c) dispone la sospensione del presente giudizio davanti al Consiglio di Stato e ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*d) ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;*

*e) nelle more, dispone l'ammissione con riserva del ricorrente appellante al concorso di cui in epigrafe;*

*f) spese di fase al definitivo.*

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 agosto 2018 con l'intervento dei magistrati:*

*Sergio Santoro, Presidente*

*Diego Sabatino, consigliere*

*Bernhard Lageder, consigliere*

*Francesco Gambato Spisani, consigliere, estensore*

*Davide Ponte, consigliere*

*Il Presidente: SANTORO*

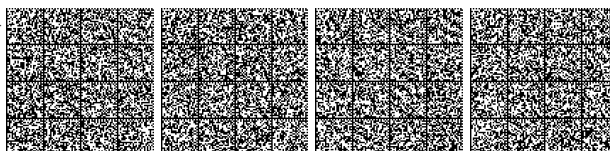
*L'estensore: GAMBATO SPISANI*

18C00247

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-046) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## 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)**

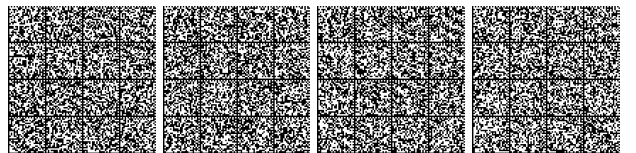
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

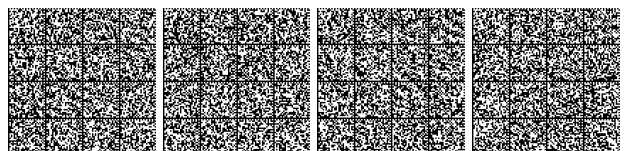
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

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.





€ 13,00

